

VU Research Portal

Sparen in plaats van verzekeren

den Butter, F.A.G.; Kock, U.

2000

document version

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G., & Kock, U. (2000). *Sparen in plaats van verzekeren*. (Research Memorandum; No. 2000-22). Algemene en Ontwikkelingseconomie (AOE).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

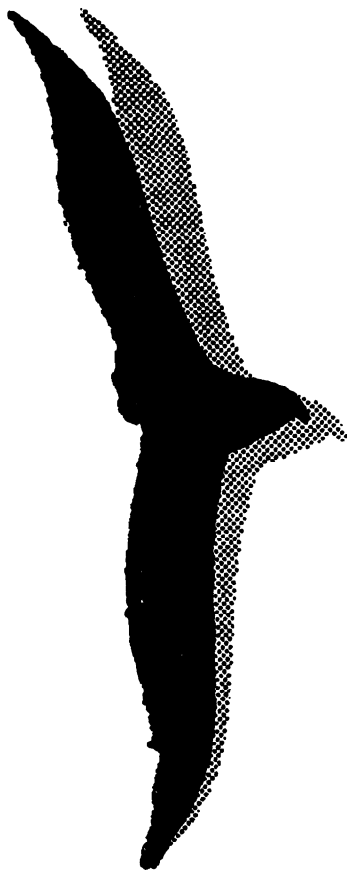
Serie research memoranda

Sparen in plaats van verzekeren

Frank A.C. den Butter
Udo Kock

Research Memorandum 2000-22

Juli 2000



/a/l/e/r/t/

applied
labour
economics
research
team



Sparen in plaats van verzekeren

Individuele spaarfondsen en de gevolgen voor arbeidsparticipatie, arbeidsmarktdynamiek en sociale zekerheid

Frank A.G. den Butter[†] en Udo Kock[§]

juli 2000

Samenvatting

In dit artikel onderzoeken we of de averechtse effecten van de huidige werkloosheidsverzekeringen kunnen worden omzeild door de WW te vervangen door individuele spaarfondsen. Deze spaarfondsen worden door werknemers opgebouwd uit verplichte stortingen en **WW-uitkeringen** worden op individuele basis uit deze spaarfondsen betaald. Als toetsingscriteria voor de geschiktheid van spaarfondsen kijken we naar (1) de aard van de regeling (specifiek of generiek), (2) de poortwachtersfunctie (streng of soepel) en (3) de prikkel tot reïntegratie (passief of activerend). Spaarfondsen verminderen de inefficiënties die het gevolg zijn van collectieve werkloosheidsverzekeringen doordat werknemers in hun gedrag rekening houden met de kosten van werkloosheidsverzekeringen. Ondanks een aantal intrinsieke nadelen, zoals de verminderde risicosolidariteit, is het idee van individuele spaarfondsen een interessante mogelijkheid om de averechtse effecten van het collectieve sociale zekerheidsstelsel tegen te gaan. Het grijpt direct aan op de grote problemen van de Nederlandse arbeidsmarkt, namelijk de geringe uitstroom uit de werkloosheid en de grote verborgen inactiviteit.

[†] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Tinbergen Instituut en Vrije Universiteit, Applied Labor Economics Research Team (ALERT), Faculteit Economie en Econometrie: De Boelelaan 1105, 1081 HV, Amsterdam, email: fbutter@econ.vu.nl.

[§] Tinbergen Instituut en Vrije Universiteit, Applied Labor Economics Research Team (ALERT), Faculteit Economie en Econometrie: De Boelelaan 1105, 1081 HV, Amsterdam, email: kock@tinbergen.nl, telefoon: 020-4446156.

We bedanken Philip de Jong, Wemer Sessehneier en deelnemers aan het aan FISS seminar 'Issues in Social Security', Sigtuna, Sweden (juni 2000) voor hun commentaar.

1. Inleiding

Hoewel de arbeidsparticipatie in de afgelopen periode in Nederland flink is toegenomen, is er nog altijd veel inactiviteit op de arbeidsmarkt. Relatief veel mensen hebben een baan, maar gemeten in arbeidsjaren behoort de participatiegraad tot de laagste van Europa. Veel werknemers verlaten vroeg de arbeidsmarkt en met 10 procent is het percentage arbeidsongeschikten ongekend hoog. Weliswaar behoort de officiële werkloosheid in Nederland tot de laagste in Europa, maar dit cijfer is waarschijnlijk sterk geflatteerd door de hoge arbeidsongeschiktheid. Bovendien wordt de Nederlandse arbeidsmarkt gekenmerkt door een groot aandeel langdurig werklozen. Een opvallend aspect hierbij is de lage uitstroom uit de werkloosheid¹. Tabel 1 vergelijkt de arbeidsmarktkenmerken van Nederland met een aantal andere OESO landen.

Tabel 1 — Arbeidsmarkt kenmerken van Nederland en enkele andere OESO landen

	Instroom	Uitstroom	Werkloosheid	Langdurige werkloosheid		Participatiegraad	
				> 1 jr.	> 2 jr.	Pers. Arb. iaren	
Verenigde Staten	1.57	42.3	45 .	80 .		74	80
Denemarken	0.98	25.2	51 .	28.7	11.6	75	69
Verenigd Koninkrijk	0.80	17.0	63 .	33.1	25.4	71	67
Japan	0.60	13.8	41 .	20.3		70	72
Duitsland	0.62	12.1	94 .	52.2	47.8	64	54
België	0.50	80 .	95 .	62.6	61.3	57	53
Nederland	0.15	57 .	40 .	47.9	49.0 .	70	53

Bron: OESO (instroom, uitstroom, werkloosheid), Eurostat (langdurige werkloosheid) en Ministerie van Economische Zaken, Concurrentietoets 2000 (participatiegraad).

Alle gegevens 1998, behalve Instroom en Uitstroom Nederland: 1997 en Langdurige werkloosheid (alle landen) > 2 jaar: 1996.

Toelichting: Instroom per maand als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Uitstroom per maand als percentage van het aantal werklozen. Werkloosheid is gestandaardiseerd, als percentage van de beroepsbevolking. Langdurige werkloosheid als percentage van totale werkloosheid. Participatiegraad als percentage van de totale bevolking van 15-64 jaar. Participatiegraad in arbeidsjaren is gebaseerd op een standaardarbeidsjaar van 1800 uur, waardoor in landen waar een standaardarbeidsjaar meer dan 1800 uur telt de participatiegraad in personen lager is dan in arbeidsjaren.

Een belangrijke oorzaak van de lage uitstroom is het feit dat de overgang van uitkering naar werk een Nederlandse werkloze financieel gezien relatief weinig oplevert. Het verschil tussen de netto-uitkering en het netto-inkomen is klein. Rekening houdend met inkomensafhankelijke subsidies is de replacement ratio (uitkering als percentage van het netto-inkomen) voor een alleenstaande en een echtpaar, in de eerste maand van de werkloosheid in Nederland respectievelijk 75 en 83 procent. In Denemarken is de replacement ratio respectievelijk 62 en

¹ Terecht kan opgemerkt worden dat in Nederland niet alleen de uitstroom uit de werkloosheid laag is, maar dat ook de instroom laag is. De instroom in de werkloosheid hangt echter in hoge mate af van de regulering op de arbeidsmarkt in de vorm van bijvoorbeeld ontslagwetgeving. Bovendien worden de verschillen in de instroom in de werkloosheid tussen de landen mede bepaald door substitutie-effecten tussen verschillende sociale zekerheidsvoorzieningen. In Nederland stromen veel mensen via de VUT uit, terwijl vergelijkbare werknemers in andere landen, zoals Duitsland, via werkloosheidsvoorzieningen de arbeidsmarkt verlaten.

67 procent en in Duitsland voor alleenstaanden en echtparen 60 procent. Na vijf jaar werkloosheid zijn de verschillen tussen Nederland en andere landen minder groot, hoewel de replacement ratio voor Nederlandse werklozen ook dan nog hoger is dan in de genoemde landen.

Sinds het begin van de jaren tachtig wordt het probleem dat de sociale zekerheid een belemmering voor de arbeidsparticipatie kan vormen, in brede kring erkend. Heel wat beleid is ingezet om deze belemmering op te heffen. Zo lag in de jaren tachtig het accent op het prijsbeleid, en werden uitkeringen verlaagd en losgekoppeld van de reële loonontwikkeling. Begin jaren negentig verschoof de aandacht naar volumebeleid en kwam het accent te liggen op het beperken van de instroom in de sociale zekerheid door strengere toelatingscriteria. Ook werden pogingen gedaan de poortwachtersfunctie te verscherpen. Dat laatste was ook één van de doelen die voortvloeide uit de discussie over de uitvoering van de werknemersverzekeringen, die naar aanleiding van het rapport van de commissie Buurmeijer op gang kwam. Tot op heden is dus vooral geprobeerd de sociale zekerheid beheersbaar te houden door veranderingen aan te brengen in de vormgeving van de verschillende regelingen. De vraag is echter of al deze maatregelen wel het gewenste effect hebben gehad. Daarbij blijft er nog steeds ruimte voor institutionele veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid die er op gericht zijn de arbeidsparticipatie te vergroten.

In dit artikel onderzoeken we een mogelijke institutionele verandering van de inrichting van de sociale zekerheid, die in de internationale wetenschappelijke literatuur recentelijk behoorlijk wat aandacht heeft gekregen. Het gaat daarbij om individuele spaarfondsen als mogelijk alternatief voor collectieve werkloosheidsverzekeringen (Orszag en Snower (1997a, 1997b) en Feldstein en Altman (1998)). Deze spaarfondsen, in de wandelgangen van de Nederlandse beleidsmakers ook wel als “rugzakjes” aangeduid, worden door werknemers opgebouwd uit verplichte storting als fractie van het looninkomen (zie ook Van der Ploeg (1996) en Van Wijnbergen (1996)). Werkloosheidsuitkeringen worden op individuele basis uit deze spaarfondsen betaald en wanneer aan het eind van het werkzame leven een positief saldo overblijft, kan hierover, in de vorm van een additioneel pensioen of uitkering aan nabestaanden, worden beschikt. Daarbij gaan we ervan uit dat alle uitkeringsrechten, inclusief de hoogte en de duur van de uitkering, onveranderd blijven. De verzekeringsgedachte blijft in die zin bestaan dat een negatief saldo aan het eind van het werkzame leven wordt kwijtgescholden (of wellicht al eerder bij wijze van specifieke maatregel om de participatie te bevorderen). Onze vraagstelling is of de averechtse effecten van de huidige werkloosheidsverzekeringen kunnen worden omzeild door deze met premies gefinancierde collectieve systeem (ten dele) te vervangen door individuele spaarfondsen. De werkloze krijgt dan immers een direct **financieel** belang bij het beperken van zijn eigen uitkeringsuitgaven.

Als toetsingscriteria voor de geschiktheid van de regelingen kijken we naar de drie aspecten die bij de beoordeling van de institutionele vormgeving van de sociale zekerheid van belang zijn, namelijk (1) de aard van de regeling (specifiek of generiek), (2) de poortwachtersfunctie (streng of soepel) en (3) de prikkel tot reïntegratie (passief of activerend). Daarbij besteden we in onze analyse aandacht aan het effect van spaarfondsen op de dynamiek van de arbeidsmarkt: in hoeverre bevorderen spaarfondsen in de cycli van baanvernietiging en baancreatie de mobiliteit van niet-productieve naar productieve banen. In dit verband is het belangrijk te onderkennen dat er ruimte moet zijn voor werkloosheid. Een bepaalde mate van werkloosheid is onvermijdelijk in verband met frictie- en evengewichtswerkloosheid, maar ook noodzakelijk om de arbeidsmarkt soepel te laten functioneren. Aan de hand van dit beoordelingsraamwerk analyseren we of spaarfondsen voor Nederland een werkbare optie zijn.

In de volgende paragraaf bespreken we de hoofdlijnen van het idee en de gevolgen voor de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomens, die de bedenkers toedichten aan deze **spaarfondsen**. In paragraaf 3 gaan we aan de hand van het beoordelingsraamwerk na in hoeverre toevoeging van de spaarfondsen aan de Nederlandse institutionele structuur een verbetering zou betekenen en de participatie zou doen bevorderen. Het gaat dan tevens om de vraag hoe deze spaarfondsen in het Nederlandse systeem van sociale zekerheid zijn in te passen. Speciale aandacht is er voor de effecten voor de dynamiek op de arbeidsmarkt in het kader van de 'irrigatie functie' van de sociale zekerheid, dat wil zeggen de mate waarin de sociale zekerheid bijdraagt het aan proces van structurele verandering in de economie. Paragraaf 4 gaat in op de gevolgen van spaarfondsen voor de macro-economie. We besluiten met enkele concluderende overwegingen.

2. Sociale zekerheid door spaarfondsen

De bedenkers van de spaarfondsen, Feldstein en Altman (1998) en Orszag en Snower (1997a, 1997b) hebben dit idee in verschillende varianten uitgewerkt en vanuit een wetenschappelijk perspectief geanalyseerd. In Tabel 2 geven we puntsgewijs het basisidee van de spaarfondsen volgens Feldstein en Altman weer. Het belangrijkste winstpunt van deze financieringsvorm van werkloosheidsuitkeringen is dat het grotere prikkels tot vermijden van werkloosheid of uitstroom uit de werkloosheid bevat dan op meer collectieve leest geschoeide regelingen, terwijl toch ten dele het collectieve karakter van de verzekering gehandhaafd blijft.

Tabel 2— Kenmerken van Spaarfondsen

Stortingen en opnames

- Iedere werknemer spaart verplicht een fractie van het looninkomen en stort dat op een aparte rekening, het spaarfonds. Het looninkomen is gelijk aan het premieplichtig inkomen voor de huidige werkloosheidsverzekering.
- Stortingen zijn verplicht tot een bepaald maximum saldo bereikt is, daarboven mogen de stortingen gestopt worden.
- Werkloosheidsuitkeringen worden uit het spaarfonds betaald volgens vastgestelde regels.
- Een positief saldo wordt toegevoegd aan het pensioen van de werknemer of uitgekeerd aan de nabestaanden als de werknemer voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd komt te overlijden.

Dekking

- Duur en hoogte van de uitkering zijn hetzelfde als bij de huidige werkloosheidsverzekering.
- Bij onvoldoende saldo wordt de werkloosheidsuitkering door de overheid uitbetaald en gedebiteerd ten laste van het spaarfonds van de werknemer.

Credit en debet posities

- De besparingen kunnen belegd worden volgens de geldende regels voor pensioenbesparingen*.
- Individueen kiezen eenmalig voor een conservatieve strategie (laag risico, laag rendement) of een offensieve beleggingsstrategie (hoog risico, hoog rendement) en mogen deze gedurende de looptijd van het spaarfonds niet wijzigen.
- Positieve saldo's leveren een rendement op behorende bij de gekozen strategie, tekorten in geval van werkloosheid worden door de overheid aangevuld tegen hetzelfde percentage.
- Schulden worden bij het bereiken van de pensioengerechtigde of bij overlijden kwijtgescholden.

Fiscaliteit

- Stortingen en vermogensaanwas in het spaarfonds zijn belastingvrij.
- Uitkeringen bij overlijden, pensioen of werkloosheid worden belast conform het geldende belastingregime.

* Feldstein en Altman geven aan dat het voor de hand ligt dat de overheid striktere regels opstelt voor de beleggingen in de spaarfondsen omdat de overheid eventuele negatieve saldi gedurende een periode van werkloosheid moet bijpassen. De overheid behoudt een deel van het risico, waardoor werknemers een andere afweging maken tussen rendement en risico dan ze anders gedaan zouden hebben.

Varianten

Het voorstel van Feldstein en Altman dat in Tabel 2 is samengevat gaat ervan uit dat de hoogte van de uitkering en de te storen bedragen voor iedere werknemer vastliggen. In feite wordt de bestaande werkloosheidsverzekering zonder inhoudelijke aanpassingen omgezet in een spaarfonds. Orszag en Snower (1997b) stellen voor de werknemer meer keuzevrijheid te geven door extra vrijwillige stortingen boven de verplichte afdracht toe te staan. De positieve effecten voor werkenden om hun baan te behouden en voor werklozen om snel een baan te vinden, zijn sterker als de uitkering betaald wordt uit vermogen dat is opgebouwd met verplichte stortingen, niet als dat via vrijwillige bijdragen in het spaarfonds is opgebouwd. Afhankelijk van de preferenties van werknemers kan dit leiden tot meer of minder vrijwillige besparingen. Werknemers kunnen door meer te storten in hun spaarfonds consumptie uitstellen tot hun pensioen, wanneer zijn meer in staat zijn te consumeren dan als werknemer. Aan de andere kant bestaat het risico dat werknemers minder vrijwillig zullen sparen omdat ze bang zijn dit geld te moeten gebruiken voor een werkloosheidsuitkering. Orszag en Snower geven daarom in overweging het spaarfonds op te delen in een geblokkeerd" deel opgebouwd uit verplichte stortingen, dat alleen gebruikt mag worden voor werkloosheidsuitkeringen, en een deel voor vrijwillige stortingen.

De meeste voorstellen voor spaarfondsen hebben betrekking de risico's ten aanzien van werkloosheid, zoals het idee dat in Tabel 2 is samengevat. Daarnaast wordt er in diverse landen nagedacht over individuele spaarfondsen voor pensioenen. Orszag en Snower (1997a) presenteren een voorstel voor spaarfondsen dat veel verder gaat omdat het betrekking heeft op vrijwel alle aspecten van de verzorgingsstaat. Zij stellen voor iedere burger vier sociale zekerheidsspaarfondsen te geven voor pensioenen, werkloosheid, gezondheid en menselijk kapitaal (onderwijs en training). In plaats van belastingen of premies te betalen voor deze diensten, sparen mensen verplicht een bedrag op elke van deze persoonsgebonden spaarrekeningen. Afhankelijk van het soort uitgave wordt een bepaalde rekening aangesproken. Doordat er ook individuele spaarrekeningen zijn voor zorg en onderwijs zullen mensen de kosten en baten van dergelijke voorzieningen beter tegen elkaar afwegen. Training en onderwijs wordt betaald uit de rekening voor menselijk kapitaal, werkloosheidsuitkeringen worden betaald van de werkloosheidsrekening, pensioenen van de pensioenrekening en de zorg rekening kan worden aangesproken voor kosten in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid. Extra stortingen in de spaarfondsen en overdrachten tussen de rekening zijn onder voorwaarden toegestaan. Inkomenshervreiding vindt plaats volgens een systeem van negatieve inkomstenbelasting. Hoge inkomens sparen verplicht een inkomensafhankelijk bedrag op hun rekeningen en lage inkomens krijgen een bedrag gestort door de overheid. Tekorten op één van de vier sociale zekerheidsrekeningen moeten worden aangevuld met eventuele overschotten op de andere rekeningen. Pas als dat niet mogelijk is krijgen individuen een bijdrage van de overheid. Deze transfers worden gefinancierd uit de verplichte besparingen van mensen die geen tekorten hebben op hun rekeningen. Door de introductie van negatieve inkomstenbelasting vermindert de negatieve prikkel voor het zoeken naar werk. Boven een bepaald minimum kunnen overschotten op de ene spaarfonds worden overgeboekt naar één van de andere drie fondsen. Bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd mogen mensen de positieve saldi van hun spaarrekeningen voor werkloosheid en menselijk kapitaal overhevelen naar hun zorg- of pensioenrekening. Orszag en Snower complementeren hun voorstel voor sociale zekerheidsspaarfondsen met een reeks andere institutionele hervormingen waarmee ze pogen de verzorgingsstaat uit te breiden en tegelijkertijd economische groei te bevorderen. Door het verbeteren van de prikkelstructuur en de toegenomen kosten van niet-

werken verwachten ze lagere werkloosheid, hoger arbeidsparticipatie en meer opbouw van menselijk kapitaal².

Empirische haalbaarheid

Wat voor gevolgen heeft nu de invoering van spaarfondsen ter vervanging van de traditionele collectieve werkloosheidsverzekering? Feldstein en Altman (1998) hebben gepoogd deze gevolgen voor de Verenigde Staten te berekenen. De haalbaarheid van spaarfondsen hangt af van de vraag of het mogelijk is met een niet al te groot spaarpercentage een aanzienlijk deel van de werknemers daadwerkelijk tegen werkloosheid te verzekeren. Daarvoor is het van belang te weten in hoeverre werkloosheid zich concentreert bij bepaalde groepen. Als werknemers met veel werkloosheidsdagen gedurende hun werkzame leven, dezelfde zijn als zij die bij een systeem met spaarfondsen negatieve saldi hebben en dus een beroep moeten doen op de overheid, dan zal er geen sprake zijn van een betere prikkelstructuur. Spaarfondsen nemen de nadelen van de bestaande werkloosheidsverzekeringen dan niet weg, maar concentreren die slechts bij een bepaalde groep. Feldstein en Altman onderzoeken daarom hoeveel werknemers te maken zouden krijgen met negatieve spaarfondsen en hoeveel van de werklozen die nu een uitkering ontvangen onder het nieuwe systeem een negatief saldo zouden hebben.

Daartoe voeren Feldstein en Altman, uitgaande van het model idee uit Tabel 2, een gevoeligheidsanalyse uit waarbij de mogelijkheden worden doorgerekend voor verschillende besparingsgrondslagen (de hoogte van het loon waarover gespaard moet worden), het equivalent van het premieplichtig loon in het huidige systeem. Ook worden er verschillen gezien in het minimum bedrag dat in het spaarfonds beschikbaar moet zijn en in de verplichting om te blijven storten. Er worden varianten doorgerekend waarbij deze laatste twee criteria afhangen van het saldo, het laatst verdiende loon en de onttrekkingen in het verleden. In elke variant sparen werknemers 4 procent van hun bruto loon³.

Uit de resultaten blijkt dat bij een hoge besparingsgrondslag ruim 5 procent van de werknemers bij het verlaten van de arbeidsmarkt een negatief saldo heeft, terwijl bijna 7 procent op enig moment een negatief saldo had. Van deze groep heeft een kwart op het moment van pensionering of bij het verlaten van de steekproef waarop de gevoeligheidsanalyse gebaseerd is, toch een positief saldo. In één op de vier gevallen waarin een werknemer werkloos wordt, resteert een negatief saldo aan het eind van de werkloosheidsduur. Tachtig procent van deze werknemers heeft ook op het moment van pensionering een negatief saldo. De meeste werknemers blijken volgens deze berekeningen nooit te maken te krijgen met een negatief saldo. Voor hen is er ten alle tijden een prikkel om werkloosheid te vermijden of om de

² Orszag en Snower willen concurrentie introduceren bij het aanbod van sociale zekerheidsdiensten. Ze stellen dat deze concurrentie nu bemoeilijkt wordt omdat de overheid particuliere aanbieders altijd uit de markt kan prijzen door de belastingen te verhogen. Daarom stellen ze voor de overheidsbegroting in tweeën te delen: één voor de sociale zekerheidsdiensten en één voor andere overheidsdiensten. De uitgaven aan sociale zekerheid worden betaald van inkomsten uit de sociale zekerheidsrekeningen en de overige uitgaven worden via het bestaande fiscale systeem gefinancierd. De overheid kan inkomens herverdelen tussen individuele sociale zekerheidsrekeningen, maar om kruissubsidies tegen te gaan moet dit budgetneutraal gebeuren. Bovendien mag er per saldo op macroniveau geen verschuiving plaatsvinden tussen de vier soorten rekeningen. Daardoor wordt voorkomen dat de overheid belastinginkomsten kan gebruiken om de kosten van haar diensten te verlagen en zo de private sector buiten de markt te houden. Orszag en Snower voorzien dat als de private sector eenmaal een aandeel heeft in de markt voor sociale zekerheid, ze ook een belang heeft om daarin te investeren. Financiële instellingen zouden dan een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van de sociale zekerheid. Zie Orszag en Snower (1997a) voor details.

³ In de berekeningen is een overgangperiode van 5 jaar verondersteld. Gedurende die periode sparen werknemers al wel voor hun spaarfonds, maar blijft de oude collectieve werkloosheidsverzekering van kracht.

werkloosheidsduur zo veel mogelijk te beperken. Hetzelfde geldt voor werknemers die op enig moment een negatief saldo hebben, maar die verwachten dat ze hun carrière afsluiten met een positief saldo. Het blijkt dat de meeste werknemers een positief saldo zullen hebben bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De keuze voor de beleggingsstrategie blijkt geen invloed te hebben op de uitkomsten. Opvallend genoeg heeft ook de mogelijkheid te stoppen met stortingen bij het bereiken van een bepaald vermogen in het spaarfonds, nauwelijks invloed op de hierboven genoemde indicatoren. Voor deze werknemers dalen uiteraard wel de totale besparingen gedurende het werkzame leven.

Opgemerkt zij dat deze berekeningen uitgaan van een gegevensbestand op basis van de bestaande werkloosheidsregelingen en dat er geen model aan ten grondslag ligt waarin rekening wordt gehouden met de gedragsveranderingen als gevolg van de spaarfondsen. Door zulke gedragsveranderingen zal een deel van de instroom in de werkloosheid niet voorkomen en de gemiddelde duur van de werkloosheid zal korter zijn. Deze effecten zullen van invloed zijn op het aantal werknemer dat ooit te maken krijgt met een negatief saldo en het aantal werknemers dat zijn carrière met een negatief saldo zal beëindigen. Feldstein en **Altman** schatten dat invoering van de spaarfondsen een verbetering van de prikkels voor werknemers betekent bij de helft van het huidige aantal werkloosheidsweken en in de helft van de gevallen waarin een werknemer een werkloosheidsuitkering krijgt.

Individuele spaarfondsen worden in een aantal landen, waaronder Australië, Chili en Singapore, toegepast om de pensioenen van werknemers te financieren. In veel landen, waaronder de Verenigde Staten is een debat aan de gang over de vraag of bestaande collectieve pensioensystemen ('defined **benefit social** security systems') vervangen moeten worden door individuele spaarfondsen ('defined contribution individual accounts') (zie Orszag et al. (1999)). In Singapore worden spaarfondsen ook voor andere sociale zekerheidsregelingen toegepast (zie Ministerie van Economische Zaken (2000) en Connolly en Munro (1999)). Er is er één verplicht individueel spaarfonds voor alle werknemers, het Central Provident Fund (CP), dat gebruikt wordt voor het financieren van de arbeidsongeschiktheidsuitkering en het pensioen van de werknemer. Werkgevers en werknemers dragen, afhankelijk van een minimum en een maximum, ieder 20 procent bij. Uit het fonds betaalt de werknemer kosten in verband met werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen en geneeskundige hulp. Bij het bereiken van de **55-jarige** leeftijd kunnen werknemers, binnen bepaalde grenzen, vrij beschikken over het saldo, en bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd valt het restant vrij om aan het pensioen toegevoegd te worden. Na de introductie in 1955 zijn de regels flexibeler geworden. Nu kan ook geld worden opgenomen om te investeren in een huis, staatsobligaties of aandelen. Ouders kunnen studieleningen voor hun kinderen uit het fonds financieren. Afhankelijk van de beleggingsopbrengst en de **opnames** kan het eindsaldo dus hoger of lager zijn dan het totaal van de ingeleide premies.

Prikkels, werkloosheid en arbeidsparticipatie

Wat zijn nu de verschillen tussen de spaarfondsregelingen en de huidige collectieve **regelingen** met betrekking tot de werking van de arbeidsmarkt, en waarom geloven de voorstanders van de spaarfondsen dat deze gunstiger voor werkloosheid, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie uitpakken? Uitgangspunt bij deze analyse is dat de individuele arbeidsaanbodbeslissing van werknemers de uitkomst is van een optimaliseringsproces waarbij individuen hun tijd verdelen tussen werken en vrije tijd. Collectieve werkloosheidsverzekeringen beïnvloeden de keuze tussen werk en vrije tijd omdat ze de prijzen van werken en niet-werken beïnvloeden. Aan de ene kant stijgt de opbrengst van werken omdat hierdoor recht op een werkloosheidsuitkering

ontstaat. Dit heeft een positieve invloed op de arbeidsparticipatie. Daar staat tegenover dat werknemers een deel van hun loon moeten afdragen voor de financiering van collectieve werkloosheidsverzekeringen. Ze ontvangen niet de volledige opbrengsten van hun arbeid en daardoor zullen ze minder uren werken indien het relevante substitutie effect groter is dan het inkomenseffect. In dat geval zijn de regelingen niet neutraal t.o.v. de participatie-keuze maar brengen ze negatieve externe effecten met zich mee. Door spaarfonds maken werknemers een meer neutrale afweging tussen werken en vrije tijd omdat de relatieve prijzen niet beïnvloedt worden (Feldstein en **Altman** (1998)). Immers, werknemers dragen zelf de kosten van hun werkloosheidsuitkeringen. Hierdoor zal het aantal gewerkte uren, de arbeidsparticipatie en daardoor de productie toenemen.

Voor werknemers wiens spaarfonds een positief saldo heeft en die verwachten dat dat zo zal blijven, geeft dit systeem van werkloosheidsverzekeringen een prikkel om werkloosheid te vermijden of de werkloosheidsduur zo kort mogelijk te houden. Werknemers met een voortdurend negatief spaarsaldo of werknemers die verwachten dat het saldo bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of bij overlijden negatief zal zijn, krijgen deze prikkel niet. De prikkel verbetert voor deze groep dus niet ten opzichte van de huidige situatie. De lagere belastingen en premies als gevolg van spaarfonds hebben echter wel een positief effect op de prikkels voor werklozen. Omdat hun netto beloning hoger is zullen zij harder zoeken naar werk en een aangeboden baan eerder **accepteren**⁴.

Bij een systeem van collectieve werkloosheidsverzekeringen is het voor werknemers gunstiger werkloos te zijn in perioden dat de lonen lager zijn. Volgens Feldstein en **Altman** leidt de huidige door premies gefinancierde werkloosheidsverzekering mede daardoor tot een overmaat aan kortdurende werkloosheid. Ondernemers ontslaan werknemers als de order portefeuille van het bedrijf tegen valt en nemen werknemers opnieuw in dienst als het de onderneming weer voor de wind gaat. Dit principe van 'hiring and **firing**' wordt door de Nederlandse ontslag wetgeving weliswaar beperkt, maar ook hier dragen werkloosheidsverzekeringen bij aan seizoenwerkloosheid en andere vormen van kortdurende werkloosheid (zie ook Alessie et al. (1999)). Bij spaarfonds wordt dit tegengegaan omdat werknemers rekening houden met de kosten van kortdurende werkloosheid.

Orszag en Snower (1997b) vergelijken een systeem van werkloosheidsverzekeringen en spaarfonds in het kader van een insider-outsider model (Lindbeck en Snower (1988)). In hun formele model kiezen werknemers niet alleen het aantal te werken uren, maar is ook de productiviteit endogeen. Door harder te werken kunnen werknemers de kans op ontslag verkleinen. Door een deel van het loon in een individueel spaarfonds te storten internaliseert de werknemer de kosten van werkloosheid en zal hij harder werken om zo de kans op ontslag te verkleinen. In een model met evenwichtswerkloosheid en efficiency lonen leidt de introductie van **spaarfondsen** aldus tot een hogere productiviteit. Dit positieve effect wordt beperkt indien de overheid een deel van de spaarfonds herverdeelt tussen werknemers met een hoge en een lage werkloosheidskans (zie verder).

Orszag en Snower (1997b) laten in een formeel model met twee generaties zien dat niet alleen de evenwichtswerkloosheid lager is bij spaarfonds, maar ook dat de invloed van de uitkeringshoogte op de evenwichtswerkloosheid kleiner is. Anders gezegd: gegeven de

⁴ Orszag et al. (1999) wijzen op het belang van de administratiekosten van spaarfonds. Hoge kosten verbonden aan het beheer van individuele spaarfonds kunnen de waarde ervan verlagen, waardoor ook de genoemde positieve prikkels verminderen.

evenwichtswerkloosheid laat een systeem van spaarfonds een hoger uitkeringsniveau toe dan een systeem van collectieve werkloosheidsverzekeringen. De negatieve invloed van de relatief hoge replacement ratio's in Nederland kan zodoende deels verminderen.

Als spaarfonds daadwerkelijk zorgen voor een verlaging van de evenwichtswerkloosheid, dan zal de totale inleg in de spaarfonds lager zijn dan de totale premieheffing bij verplichte werkloosheidsverzekeringen. Hierdoor dalen de arbeidskosten en stijgen de netto lonen, al naar gelang de relatieve onderhandelingsmacht van werknemers en werkgevers. Vraag en aanbod van arbeid zullen dan stijgen en de werkgelegenheid neemt toe.

Risico, solidariteit en inkomens

In discussies over de sociale zekerheid speelt de **afruil** tussen efficiëntie en gelijkheid een centrale rol (zie **Okun (1975)**). Solidariteit ontstaat doordat verschillende soorten risico's worden samengevoegd in één grote verzekeringspool. Dit gaat echter te koste van de efficiëntie omdat individuen een deel van het risico kunnen afwentelen op het collectief en niet langer de prikkel voelen de kosten van de verzekering beperkt te houden. Deze **moral hazard** vormt daarmee een belangrijke bron voor **inefficiëntie** in de sociale zekerheid. Spaarfonds ontnemen werknemers de mogelijkheid het risico af te wentelen maar vormen ook een verschuiving in de richting van meer efficiëntie en minder solidariteit omdat verschillende risico's niet lager in één verzekeringspool worden ondergebracht.

De overheid zal werklozen te hulp schieten als ze in de problemen komen omdat ze hun uitkering niet langer kunnen financieren uit hun spaarfonds. Werknemers zijn zich daarvan bewust, en zodoende wordt onvermijdelijk weer het probleem van **moral hazard** binnengehaald. Om **moral hazard** tegen te gaan is het ook bij een systeem van spaarfonds noodzakelijk de stortingen verplicht te stellen en de **opnames** van de spaarfonds te maximeren. Bovendien blijft, net als bij collectieve werkloosheidsverzekeringen, de poortwachtersfunctie noodzakelijk (zie volgende paragraaf). Werklozen zullen moeten aantonen dat ze onvrijwillige werkloos zijn geworden en ze moeten actief naar werk zoeken.

Een zekere mate van **risicosolidariteit** zal dus ook bij spaarfonds in stand worden gehouden. Dat kan via **ex ante** herverdeling of via **ex post** kwijtschelding van negatieve saldi. **Ex ante** herverdeling vindt bijvoorbeeld plaats door negatieve inkomstenbelasting (zie Orszag en Snower (1997a)). De overheid herverdeelt de spaarfonds tussen hoge en lage inkomens door belasting te heffen op de spaarfonds van de 'rijken', dat wil zeggen mensen met een hoog spaarfondssaldo, en de spaarfonds van de 'armen' te subsidiëren. Op die manier wordt er een vorm van solidariteit tussen mensen met een hoge en een lage werkloosheidskans in stand gehouden.

Ex post herverdeling is mogelijk als debet posities worden toegestaan bij de spaarfonds. De overheid leent de werkloze geld voor zijn uitkering en brengt hiervoor een marktconforme rente in rekening (zie Tabel 2). Solidariteit komt dan tot uiting doordat negatieve saldi bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden kwijtgescholden. Een nadeel hiervan is dat sommige werknemers het risico lopen al in een vroeg stadium van hun carrière een groot negatief saldo op te bouwen en hier de rest van hun werkzame leven mee te blijven zitten. Dit vermindert de eerder genoemde positieve prikkels. Om dit te ondervangen kan ervoor gekozen worden dat het recht op een werkloosheidsuitkering wordt omgezet in bijstand zodra het spaarfonds van de werknemer is uitgeput. Omdat de bijstandsuitkering in de regel lager zal zijn dan de werkloosheidsuitkering loopt het negatieve saldo zo minder snel op. Negatieve saldi

worden voorkomen als in deze variant de bijstandsuitkering niet ten laste van het spaarfonds wordt gebracht, maar uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Een werkloze werknemer heeft in deze opzet recht op collectief gefinancierde bijstand zodra zijn spaarfonds is uitgeput en kan dus geen geld lenen ten laste van zijn spaarfonds om zijn werkloosheidsuitkering door te laten lopen, zoals in de opzet van Feldstein en **Altman**.

De positieve saldi die mensen mogen gebruiken als aanvulling op hun pensioen komen in het huidige verzekeringsstelsel in de vorm van premies ten gunste van het collectief. Personen met een hoog werkloosheidsrisico ontvangen op die manier een subsidie van werknemers met een laag risico. De risicosolidariteit die in de huidige werkloosheidsverzekering zit ingebouwd gaat bij individuele spaarfondsen deels verloren. Voor zover werknemers met een negatief saldo aanspraak kunnen maken op kwijtschelding of een collectief gefinancierde minimumuitkering, blijft de risicosolidariteit bestaan. Spaarfondsen doen dus de **afruil** tussen efficiency en gelijkheid een flink stuk in de richting van efficiency verschuiven, maar gelijkheid in de vorm van risicosolidariteit verdwijnt niet geheel uit beeld. Anticiperend op de mogelijkheden van invoer van spaarfondsen in Nederland, waarover in de volgende paragraaf meer, dient wel te worden opgemerkt dat het verlies aan risicosolidariteit in de Nederlandse verhoudingen een belangrijke prijs is die voor de grotere efficiency van het systeem dient te worden betaald. Bij de vormgeving van de spaarfondsen moet hiermee terdege rekening worden gehouden.

In het kader van de **afruil** tussen efficiency en gelijkheid beïnvloeden spaarfondsen de inkomensverdeling via drie mechanismen: de hoogte van de spaarpremie, de omvang van de het spaarfonds bij pensionering of overlijden en de verandering in het **belastingtarief**⁵. Voor werknemers die nooit werkloos zijn, is de netto contante waarde van de ingeleigde spaarpremies en de uitkering bij pensioen nul: alle premies worden uitgekeerd in de vorm van pensioen. Omdat de belastingen die nodig zijn voor mensen met een negatief saldo lager zijn dan de totale premies voor de huidige collectieve werkloosheidsverzekering, gaan zij er met het nieuwe systeem op vooruit. Werknemers met een negatief eindsaldo gaan er op achteruit omdat de lagere belastingen niet opwegen tegen de door hen ingeleigde spaarpremies. Dit zijn twee uitersten. Uit de berekeningen van Feldstein en **Altman** voor de Amerikaanse gegevens blijkt dat de effecten voor alle inkomensgroepen klein zijn. Kostwinners in de laagste 10 procent van de inkomensverdeling gaan er 95 dollar in netto contante waarde op achteruit over een periode van 25 jaar. De groep in het tweede deciel van de inkomensverdeling gaat er 22 dollar op vooruit en de hoogste inkomens, in de bovensten 10 procent van de inkomensverdeling, gaan er 468 dollar netto contante waarde op vooruit. Deze kleine effecten roepen wel twijfels op over de robuustheid van de gemaakte berekeningen. Feldstein en **Altman** voeren op dit punt geen gevoeligheidsanalyse uit.

Al met al concluderen de protagonisten van de spaarfondsen op basis van theoretische overwegingen en empirische berekeningen dat deze leiden tot een lagere werkloosheid en een lagere gemiddelde werkloosheidsduur, lagere loonkosten en een grotere werkgelegenheid en arbeidsparticipatie dan de gebruikelijke volledig collectieve regelingen. De opbrengsten van het systeem zouden opwegen tegen de kosten van extra uitkeringen voor mensen met een negatief saldo. Daarnaast zou het rendement op investeringen in menselijk kapitaal toenemen (zie verder). De prijs is een vermindering van de risicosolidariteit.

⁵ Veranderingen in lonen, prijzen en andere productiefactoren worden buiten beschouwing gelaten.

3. Spaarfondsen in Nederland?

De vraag is nu of het idee van spaarfondsen een reële institutionele vernieuwing van de Nederlandse sociale zekerheid zou kunnen betekenen en wat daarbij de best passende vormgeving zou zijn. Na een korte bespreking van de relevante aspecten van het bestaande stelsel, toetsen we de geschiktheid van de spaarfondsen binnen de Nederlandse situatie aan de hand van een beoordelingskader. We besteden apart aandacht aan de reïntegratiefunctie van de sociale zekerheid. Vervolgens vergelijken we de spaarfondsen met enkele alternatieve hervormingsvoorstellen voor de sociale zekerheid.

Huidige vormgeving werkloosheidsregeling in Nederland

Het stelsel van sociale zekerheid bestaat uit sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. De verzekeringen hebben betrekking op ‘onzekere’ gebeurtenissen zoals werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Sociale voorzieningen dienen daarnaast als vangnet. Hier recapituleren we in het kort een aantal aspecten van de werkloosheidsverzekering, die relevant zijn in het kader van het idee en de werking van de spaarfondsen.

Nederlandse werknemers zijn verzekerd tegen de financiële gevolgen van werkloosheid via de Werkloosheidswet (WW). Ambtenaren vallen nu nog onder aparte wachtgeldregelingen, maar in de nabije toekomst zullen zij ook verzekerd zijn via de WW. Van de totale beroepsbevolking is ongeveer 70 procent verzekerd op grond van de WW.

Hoewel er één type uitkering is, de werkloosheidsuitkering, valt de financiering van de WW uiteen in twee delen. De eerste 26 weken van de uitkering worden betaald uit de wachtgeldfondsen, daarna wordt de WW betaald uit het algemene werkloosheidsfonds (AWf). De WW wordt gefinancierd uit premies. Werkgevers betalen de premies voor het wachtgeldfonds (gemiddeld 0.92 procent in 2000). Het AWf wordt gefinancierd uit premies betaald door werkgevers en werknemers samen (respectievelijk 3.75 en 6.25 procent in 2000). De werkgeverspremies voor de wachtgeldfondsen verschillen per bedrijfstak, premies voor het AWf zijn voor iedereen gelijk. Het recht op een werkloosheidsuitkering is tijdelijk. De uitkeringsduur hangt af van het arbeidsverleden. Een werknemer die aan de toelatingseisen voldoet heeft een half jaar recht op een loongerelateerde uitkering van 70 procent van het laatst verdiende loon (het dagloon). Afhankelijk van het arbeidsverleden kan deze loongerelateerde uitkering verlengd worden. De verlenging is drie maanden bij een arbeidsverleden van vijf jaar en loopt op tot viereneenhalf jaar voor werknemers met een arbeidsverleden van veertig jaar. Daarna hebben de meeste werknemers gedurende twee jaar recht op een vervolguitkering van 70 procent van het minimumloon. Werklozen die geen recht meer hebben op WW krijgen een bijstandsuitkering. De bijstand is een inkomens- en vermogens afhankelijke regeling die iedere Nederlander een minimum inkomen garandeert.

Beoordelingskader voor regelgeving van sociale zekerheid

Het doel van sociale zekerheid is burgers te beschermen tegen de financiële gevolgen van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en andere vormen van ‘sociale schade’. Daarnaast is het stelsel van sociale zekerheid erop gericht dergelijke schade waar mogelijk te herstellen en te voorkomen. Hervormingsvoorstellen voor de sociale zekerheid dienen bij te

dragen aan borging van deze twee hoofddoelstellingen! Ter beoordeling van de goede inrichting van de sociale zekerheid zijn drie afwegingen van belang. Deze vormen een leidraad bij de beleidsmatige toetsing van hervormingsvoorstellen.

De eerste afweging bij hervorming van de sociale zekerheid betreft de rijkwijdte van het voorstel. Hier draait het om de vraag op wie de betreffende regeling betrekking heeft. In recente beleidsdiscussies wordt deze afweging vaak gepresenteerd als de keuze tussen generiek en specifiek beleid. Beide opties kennen zowel voor- als nadelen. Specifieke maatregelen hebben het voordeel dat ze zijn toegesneden op een bepaalde doelgroep, maar het nadeel is dat ze ongewenst gedrag oproepen bij personen die tot de doelgroep willen behoren of andere ongewenste gedragseffecten hebben. Een bekend voorbeeld buiten de sfeer van de sociale zekerheid is de toekenning van een extra studietoelage aan uithuiswonende studenten: dit betekent een grote prikkel voor studenten om, althans **formeel**, een woonadres buiten het ouderlijke huis te hebben. Binnen het domein van de arbeidsmarkt is de inkomensafhankelijke belasting korting ('Earned **Income** Tax Credit') een voorbeeld: dit beleid is specifiek gericht op het bevorderen van het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het ongewenste gedrag is de verminderde opbouw van **human capital** door de hogere marginale tarieven. Bovendien worden de relatieve prijzen van arbeid verstoord. De rijkwijdte van generieke maatregelen is veel groter zodat veel ruimere groepen in aanmerking komen en de nijging tot ongewenste gedragsveranderingen veel geringer is. Daar staat echter als nadeel tegenover dat deze maatregelen een groot 'deadweight loss' kennen: veel rechthebbenden hebben de regeling eigenlijk niet nodig. Een voorbeeld van dergelijk beleid is de generieke verhoging van het arbeidskostenforfait in het Belastingplan 2001, bedoeld om het arbeidsaanbod en de uitstroom uit de werkloosheid te stimuleren. Deze maatregel verstoort de werking van de arbeidsmarkt niet, maar gegeven de budgettaire ruimte van de overheid is de hoogte van de korting door de grote rijkwijdte beperkt, zodat het effect op de wig en het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt is. Een ander voorbeeld betreft de dure vervanging van specifieke, inkomensafhankelijke subsidiemaatregelen voor mensen met een laag inkomen door generieke maatregelen om de armoedeval te vermijden. De goede middenweg bij deze eerste afweging is een zo generiek mogelijke maatregel met een zo klein mogelijk 'deadweight loss'.

Als de rijkwijdte en toetredingscriteria van een maatregel eenmaal bepaald zijn, moet **bekenen** worden hoe de feitelijke **toegankelijkheid** gecontroleerd en gewaarborgd wordt. Er moet een selectie gemaakt worden van mensen die zich voor de voorziening aanmelden. Deze poortwachtersfunctie bepaalt wie er daadwerkelijk worden toegelaten tot een regeling van sociale zekerheid. Een strenge toepassing van de selectieregels houdt in dat de kans klein is dat mensen de voorziening toegewezen krijgen die er geen recht op hebben. Dit is als een fout van de tweede soort op te vatten (zie Hazeu (1980)). Maar tegelijkertijd is dan de kans van de eerste soort groot, namelijk dat mensen die recht hebben op de voorziening er niet toegelaten worden. Bij een genereus toelatingsbeleid doet zich de omgekeerde situatie voor en zullen de kosten van de voorzieningen hoog worden, aangezien een flink aantal mensen van de voorzieningen gebruik gaat maken die niet aan de criteria voldoen. Vaak geldt dat een zwaardere nadruk op specifiek beleid het belang van een strenge poortwachtersfunctie groter maakt omdat dan meer mensen geneigd zullen zijn voor te wenden dat ze aan de criteria voldoen terwijl ze er in feite niet aan voldoen. Om de combinatie van beide fouten zo klein mogelijk te maken dienen de toelatingscriteria zodanig te worden getoetst dat het onderscheidend vermogen van de toetsing zo groot mogelijk is. Het grote probleem hierbij is echter dat **degenen** die tot de regeling wensen te worden toegelaten veelal meer informatie hebben over hun feitelijke karakteristieken

⁶ Daarnaast spelen uiteraard overwegingen van doelmatigheid en uitvoerbaarheid een rol.

dan de poortwachters. Verhoging van het onderscheidend vermogen betekent dat deze informatieasymmetrie dient te worden verminderd maar dit kan kostbaar zijn.

Met het ontwerp van de criteria en rijkwijde en de vaststelling of potentiële uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk recht hebben op een uitkering, is de inrichting van de sociale zekerheid of hervormingen daarvan echter nog niet af. Het is belangrijk dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk weer uitstromen naar reguliere arbeid. Regelingen van sociale zekerheid moeten daarom een activerend karakter hebben en een snelle uitstroom bevorderen. Dit is de derde stap in de beoordeling van hervormingsvoorstellen voor de sociale zekerheid. Op tal van manieren kan bevorderd worden dat werklozen zich actief inzetten om een snelle terugkeer op de arbeidsmarkt te realiseren. Daarnaast is controle op de **reintegratie**-activiteiten van werklozen, waaronder hun zoekinspanning, noodzakelijk. Uitstroom wordt bevorderd door sociale zekerheidsarrangementen met de juiste prikkels vorm te geven en door additioneel actief arbeidsmarktbeleid.

Vormgeving spaarfonds in Nederland

Tegen de achtergrond van het bovenstaande beoordelingskader bespreken we de mogelijkheid en de gevolgen voor de arbeidsmarkt om spaarfonds in Nederland toe te voegen aan het palet van sociale zekerheidsregelingen. Als we uitgaan van de in Tabel 2 genoemde kenmerken van spaarfonds, zou een Nederlandse variant, ter vervanging van de **WW**, er als volgt uit kunnen zien. De werknemer betaalt geen premies voor een collectieve verzekering tegen werkloosheid, maar spaart een vast percentage van zijn belastbaar inkomen en stort dit in een individueel spaarfonds dat zijn eigendom is. Uit dat fonds wordt na ontslag de **WW-uitkering** betaald. Werklozen die opnieuw een baan vinden moeten eerst hun spaarfonds aanvullen tot het verplichte niveau (zie verder). Hoe lang dat zal duren hangt uiteraard af van de werkloosheidsduur. Bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd mag het saldo van het fonds bij het pensioen gevoegd worden, zodat het van de werknemer blijft.

De kenmerken van de **WW** blijven ongewijzigd, zoals hoogte en duur van de uitkering, weigeringsgronden, sollicitatieplicht en eisen met betrekking tot passende arbeid. De grondslag van het spaarpercentage is gelijk aan de huidige premiegrondslag voor de **WW**. De werkgeversbijdrage aan het Wachtgeldfonds en het Algemeen Werkloosheidsfonds komt te vervallen. Deze bijdragen worden kan budgetneutraal worden omgezet in een verhoging van de bruto lonen zodat de netto lonen *ceteris paribus* niet veranderen. De bijstand blijft in deze opzet onveranderd. Door de positieve prikkels in de **WW** valt overigens te verwachten dat de uitgaven voor bijstand zullen dalen.

Werknemers zijn verplicht bijdragen te storten in het spaarfonds. Deze verplichting vervalt als er voldoende geld in het fonds zit om de verplichte periode van uitkering te financieren. Het ligt voor de hand dat dit maximum saldo, waarboven de stortingen mogen worden stopgezet, minimaal gelijk is aan 70 procent van het laatste verdiende loon gedurende een half jaar. Dit is het uitkeringsrecht is dat vrijwel iedere werknemer heeft. Daarboven kan een component komen die afhangt van het arbeidsverleden, bedoeld om wat nu de vervolguitkering heet, te financieren. Dat betekent dat het maximale saldo, waarboven werknemers niet meer hoeven te storten, hoger komt te liggen naar mate ze langer werken. Een mogelijkheid die het overwegen waard is, is om de hiervoor genoemde loonafhankelijke component van het maximale saldo kleiner te maken en aan te vullen met een component die afhangt van de **opnames** uit het spaarfonds in het verleden. Op die manier kan bewerkstelligd worden dat mensen met een grotere kans op werkloosheid een grotere 'buffer' opbouwen.

Zelfs als hiervoor wordt gekozen is het niet denkbeeldig dat een deel van de werknemers op enig moment onvoldoende vermogen zal hebben opgebouwd in het spaarfonds, om de volledige uitkering te financieren. De overheid kan hen een rentedragend krediet geven, zoals Feldstein en Altman (1998) voorstellen. Voor het aflossen van dit krediet staan **versschillende** opties open. Het meest eenvoudig is als de werknemer zelf zodra hij een baan heeft het krediet aflost. Pas nadat het krediet is afgelost kan hij weer vermogen in het spaarfonds opbouwen. Een vorm van risicosolidariteit kan in stand worden gehouden door werknemers met een negatief saldo een bijdrage te geven en deze te financieren uit een heffing op het saldo van werknemers die meer dan het verplichte saldo hebben opgebouwd⁷.

In het huidige verzekeringssysteem hangt de premielast van een werknemer niet af van de frequentie en duur van zijn werkloosheid. Bij een systeem van spaarfonds betalen werknemers die vaak werkloos zijn, gedurende hun leven meer premie dan werknemers die weinig werkloos worden, waardoor de risicosolidariteit verloren gaat. Hier staat tegen over dat de gemiddelde premielast lager zal zijn als de invoering van spaarfonds leidt tot een snellere uitstroom uit de werkloosheid.

Uit het bovenstaande blijkt dat, hoewel de **WW** als verplichte collectieve verzekering bij spaarfonds niet meer bestaat, er nog steeds een element van dwang nodig is voor de stortingen van werknemers in hun spaarfonds. Als die verplichting er niet zou zijn en de overheid zou erop vertrouwen dat individuen zelf sparen voor hun werkloosheidsuitkering, dan treden er problemen op zodra werknemers ontslagen worden en ze onvoldoende saldo hebben in hun spaarfonds. Omdat de overheid dan zal bijspringen, bijvoorbeeld door een bijstandsuitkering ter beschikking te stellen, zullen velen niet vrijwillige hun spaarfonds aanvullen. Het systeem van vrijwillige bijdragen is daarmee onhoudbaar.

Op dit systeem van spaarfonds zijn verschillende varianten denkbaar. Zo kan gekozen worden voor een gedeeltelijke invoering. Dit kan bijvoorbeeld door de werkgeversbijdrage aan het Algemene Werkloosheidsfonds in stand te houden. Werknemers storten dan minder in hun spaarfonds maar hoeven ook minder op te nemen als ze werkloos worden omdat een deel van hun uitkering via het **AWf** door de werkgever gefinancierd wordt. Van der Ploeg (1996) heeft voorgesteld om de **WW** zoals die nu bestaat in stand te houden en Spaarfonds te gebruiken om de **WW-uitkering** aan te vullen. Op die manier wil hij de risicosolidariteit tussen mensen met een kleine ontslagkans en een grote ontslagkans in stand houden. Hierbij dient aangetekend te worden dat wanneer de stortingen in dit **spaarfonds** verplicht zijn en indien nodig gebruikt worden voor het financieren van een gewone **WW-uitkering**, er nog steeds sprake is van een vermindering van de risicosolidariteit ten opzichte van de huidige collectieve werkloosheidsverzekering. Als de stortingen in het spaarfonds vrijwillig zijn, dan vervalt de beoogde positieve prikkel op een snelle uitstroom uit de werkloosheid. Maar, zeker als overgangsregime, valt er veel te zeggen voor zo'n gedeeltelijke of aanvullende invoering van spaarfonds, aangezien de terugval in de risicosolidariteit bij een volledige omschakeling binnen de Nederlandse politieke preferenties niet haalbaar lijkt.

⁷ We gaan er in deze verkenning vanuit dat de bestaande regels van de **WW** gehandhaafd blijven. Als we die eis echter loslaten ontstaan meer mogelijkheden om de opbouw van een groot negatief saldo te voorkomen. Een mogelijkheid is dan om de loongerelateerde **WW-uitkering** om te zetten in een bijstandsuitkering zodra het spaarfonds van de betreffende werknemer uitgeput is. Het negatief saldo loopt dan minder snel op. Negatieve saldi worden voorkomen als werknemers automatisch een bijstandsuitkering krijgen zodra hun spaarfonds is uitgeput. Cetirus **paribus** betekent dit een verhoging van de loonbelasting en een verlaging van de verplichte stortingen.

Als we dit idee van **spaarfondsen** toetsen aan het bovenstaande beoordelingskader, vallen een paar dingen op. Spaarfondsen zijn een vorm van generiek beleid in de zin dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen bepaalde groepen werknemers. De regeling lokt weinig onbedoelde gedragsveranderingen (moral hazard) uit. Zoals gezegd is een belangrijk nadeel dat de risicosolidariteit afneemt omdat mensen met een hogere werkloosheidskans meer premie zullen gaan betalen dan mensen met een kleine werkloosheidskans. De mate waarin deze verschuiving plaats vindt hangt af van de mate waarin de overheid aan herverdeling doet tussen de spaarfondsen van mensen met hoge en lage werkloosheidskansen en van het partiële karakter van de spaarfondsen. Hier staat tegenover dat spaarfondsen, hoewel een vorm van generiek beleid, niet de **inefficiëntie** nadelen van veel andere generieke maatregelen met zich meebrengen omdat door de aard van de maatregel de werknemer geprikkeld wordt de kosten van werkloosheid te internaliseren. Met andere woorden, het gedrag van de werknemer wordt gestuurd in een maatschappelijk optimale richting, zodat het 'deadweight loss' zeer laag is, hoewel het een vorm van generiek beleid betreft.

Met spaarfondsen blijft de poortwachtersfunctie van belang omdat de overheid een minimuminkomen blijft garanderen voor werknemers met onvoldoende vermogen in hun spaarfonds en omdat schulden bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden kwijtgescholden. Toch ligt voor de hand dat door de prikkels die werknemers met een positief saldo in het systeem ondervinden, de poortwachtersfunctie minder zwaar zal wegen. Zo zal een werknemer eerder een baan aanvaarden die hij bij de huidige **WW** nog als 'niet passende arbeid' kan weigeren. Anders gezegd, de informatieasymmetrie tussen poortwachter en uitkeringsaanvrager is in dit systeem gering, zodat het onderscheidend vermogen zonder al te veel kosten hoog kan zijn.

Spaarfondsen hebben naar verwachting de meeste invloed op de reïntegratiedoelstelling van de sociale zekerheid omdat het idee zich primair richt op het bevorderen van de uitstroom. Naast de directe uitstroom bevorderende prikkel die van de spaarfondsen uitgaat, kunnen spaarfondsen ook via actief arbeidsmarktbeleid bijdragen aan reïntegratie. In het huidige sociale zekerheidsstelsel heeft vooral de overheid een belang bij een snelle uitstroom uit de werkloosheid. De overheid subsidieert mede daarom actief arbeidsmarktbeleid, via de Wet Inschakeling Werkzoekenden (**WIW**), Melkertbanen en de inkoopgelden voor actief arbeidsmarktbeleid voor gemeenten. In de praktijk blijken dat zeer dure regelingen. Bij spaarfondsen draagt de werkloze zelf de kosten van werkloosheid zodat hij er belang bij heeft om te investeren in activiteiten die een snelle uitstroom bevorderen. In zowel het voorstel van Orszag en Snower als dat van Feldstein en **Altman** wordt de mogelijkheid geboden dat werklozen dergelijke activiteiten financieren met hun spaarfondsen. Te denken valt aan scholing, training en begeleiding, maar ook loonkostensubsidies kunnen worden ingezet om het verschil tussen de arbeidsproductiviteit en het minimumloon te verkleinen (Orszag en Snower (1997a)). 'Uitkeringsgelden' worden zo gebruikt om uitstroom uit de werkloosheid te bevorderen*.

Het is ook denkbaar dat werknemers hun spaarfondsen mogen gebruiken om hun menselijk kapitaal op pijl te houden of te verbeteren om zo hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren en hun kans op werkloosheid te verkleinen. Werknemers hebben er nu nog meer financieel belang bij dat ze hun vaardigheden op peil houden, nieuwe ontwikkelingen volgen en ervoor zorgen dat hun kennis flexibel inzetbaar is, kortom dat ze 'employable' blijven. Werknemers

⁸ Het Wisconsin model uit de Verenigde Staten doet feitelijk hetzelfde door een particuliere organisatie de netto contante waarde van verwachte uitkeringsgelden ter beschikking te stellen en haar de vrijheid te geven hiervan scholing en training voor de werklozen in te kopen. Uitkeringsgelden en reïntegratiegelden worden op die manier samengevoegd. Zie **Nyfer** (1999) voor een uitwerking van dit idee voor Nederland.

die zien aankomen dat hun huidige baan onproductief dreigt te worden, kunnen investeringen in hun menselijk kapitaal gebruiken om zich voor te bereiden op een wisseling van werkgever.

Werkgevers hebben belang bij investeringen in specifiek menselijk kapitaal, dat wil zeggen vaardigheden die de productiviteit in de huidige baan ten goede komen. Spaarfondsen vergroten de financiële mogelijkheden voor werkenden om te investeren in generiek menselijk kapitaal om zo hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Dit heeft een positieve invloed op het aanpassingsvermogen van werknemers en kan het proces van structurele verandering op de arbeidsmarkt daardoor bevorderen.

De mogelijkheid om investeringen in menselijk kapitaal te betalen uit spaarfondsen kan voor mensen die de arbeidsmarkt gedwongen of vrijwillig verlaten een reden zijn om geen uitkering aan te vragen om zo meer middelen ter beschikking te hebben om te investeren in activiteiten die een snelle instroom in een nieuwe baan mogelijk moeten maken. Mensen die voor langere tijd geen deel uitmaken van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze de zorg hebben voor jonge kinderen, kunnen hun spaarfondsen gebruiken om via cursussen en trainingen hun kennis op peil te houden om later herintreding makkelijker te **maken**⁹.

Door de introductie van spaarfondsen is naar verwachting een verlaging van de gemiddelde belasting- en premietarieven (in casu de verplichte storting in de spaarfondsen) mogelijk. Maar voor de arbeidsaanbodbeslissingen van individuele werknemers zijn met name de marginale tarieven van belang. Laag opgeleide werknemers met een hoge ontslagkans, veelal in krimpende sectoren, en geringe kansen op een andere baan, lopen het risico van langdurige perioden van werkloosheid. Deze werknemers krijgen te maken met een hoog marginaal tarief als hun spaarfondsen zijn uitgeput. Het kan zelfs een nieuwe armoedeval betekenen omdat al het (extra) inkomen dat zij verdienen nodig is om hun spaarfondsen weer op peil te brengen. Zij zullen niet in staat zijn via hun spaarfonds extra pensioenrechten op te bouwen. Dat kan hen tot de beslissing brengen niet te gaan werken en gebruik te maken van het door de overheid gegarandeerde minimumpensioen. Dit probleem speelt sterker naarmate deze werknemers ouder zijn. Aan de andere kant zijn er hoogopgeleide werknemers in groeisectoren met een geringe ontslagkans. Hun effectieve marginale tarieven dalen bij spaarfondsen waardoor ze worden aangezet tot meer vrijwillige storting in hun fondsen om zo een hoger pensioen op te bouwen. Op deze manier kan er een nieuw soort tweedeling op de arbeidsmarkt ontstaan. Dit wijst nog eens op de noodzaak om de risicosolidariteit tussen werknemers met een grote en een kleine kans op werkloosheid zoveel mogelijk in stand te houden door een systeem van herverdeling tussen de spaarfondsen, zoals hiervoor omschreven.

Het valt te verwachten dat de arbeidsparticipatie van ouderen net als die van andere werknemers zal toenemen onder een systeem van spaarfondsen, zowel in uren als in personen. Hoe langer een oudere werknemer doorwerkt, hoe hoger het aanvullend pensioen dat hij uit zijn spaarfonds zal ontvangen. Overigens is dit sterk afhankelijk van de fiscale regelgeving rond pensioen- en prepensioenregelingen en geldt het uiteraard alleen voor mensen met een positief saldo op hun spaarfonds. Voor oudere werknemers met een sterk negatief saldo zal de prikkel om te werken niet groter zijn dan in het huidige systeem. De prikkel om werk te vinden of te aanvaarden neemt af naarmate een werknemer met een negatief spaarfonds saldo ouder wordt en als het tekort op de spaarfondsen groter is, omdat dan de kans dat ooit een positief spaarfonds saldo bereikt zal worden, kleiner is. Oudere werknemers die in een dergelijke positie terechtkomen kunnen door te gaan werken wel hun inkomenspositie op dit moment

⁹ Van de Ploeg merkt op dat de **spaarfondsen** eventueel gebruikt kunnen worden voor sabbaticals, **scholings-** en zorgverlof.

verbeteren, maar niet hun toekomstige pensioen, in tegenstelling tot jongere werknemers of oudere werknemers met een positief saldo. Dat hiervan een demotiverende werking kan uitgaan is een nadeel.

Vanzelfsprekend verandert de institutionele omgeving van de sociale zekerheid ingrijpend wanneer het huidige collectieve stelsel wordt vervangen door spaarfondsen. Als de spaarfondsen de vorm krijgen van kapitaaldekking zullen banken en pensioenfondsen waarschijnlijk de spaarfondsen gaan beheren omdat die instellingen daarvoor de geëigende infrastructuur hebben. Ook verzekeringsmaatschappijen zouden hier een rol kunnen spelen al ligt dat minder voor de hand omdat die in het algemeen geen beleggingsdiensten aanbieden. De wachtgeldfondsen, het algemeen werkloosheidsfonds en het arbeidsongeschiktheidsfonds worden overbodig.

De uitvoeringsstructuur kan ongewijzigd blijven omdat de poortwachtersfunctie niet zal verdwijnen. Wel zal de omvang van het uitvoeringsapparaat kunnen afnemen als de verwachte positieve effecten optreden.

Sociale zekerheid door middel van spaarfondsen zal ook effect hebben voor de relatie tussen werkgevers, werknemers en de overheid. Het poldermodel, waarbij de sociale partners en de overheid streven naar consensus over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch beleid, verbeeldt de succesvolle combinatie van gelijkheid en efficiëntie. Afgezien van de vraag of sociale partners a-priori zouden instemmen met sociale zekerheid op basis van spaarfondsen, ligt het voor de hand dat hun invloed beperkter zal zijn. Met het verdwijnen van de sociale fondsen raken ze een deel van hun bestuurlijke invloed kwijt. De sociale partners hebben nu veel invloed op de besteding van de collectieve reïntegratiemiddelen. Als de uitkeringen geïndividualiseerd worden ligt het voor de hand dat hetzelfde gebeurt met het geld voor reïntegratie. Werknemers zullen meer zeggenschap willen over de besteding van hun spaarfondsen voor reïntegratie. Nu wordt dat nog betaald uit de sociale fondsen, onder een systeem van spaarfondsen zal reïntegratie waarschijnlijk individueel gefinancierd worden, zodat de sociale partners ook hier gedeeltelijk minder invloed krijgen.

Voor de sociale partners staat hier tegenover dat het belang van CAO's kan toenemen. Werknemersverzekeringen vormen in een systeem van spaarfondsen onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Er kan onderhandeld worden over de eventuele bijdragen van de werkgever, als onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat ervoor moet worden gewaakt dat spaarfondsen geen belemmering gaan vormen om over te stappen naar een andere werkgever. Spaarfondsen moeten persoonsgebonden zijn en mogen geen vaste relatie met de werkgever hebben. Dit is een belangrijke voorwaarde, omdat anders de arbeidsmarktmobiliteit wordt belemmerd. Voorkomen moet worden dat dezelfde problemen ontstaan als in het verleden met sommige pensioenvoorzieningen in Nederland, waarbij baanwisselaars in sommige gevallen een deel van hun pensioenaanspraken verloren en er pensioenbreuk optrad.

Arbeidsstromen en spaarfondsen

Zoals eerder aangegeven voert de centrale economische motivatie om het systeem van collectieve sociale verzekeringen te vervangen door spaarfondsen terug op de welbekende redenering van Okun over de **uitruil** tussen efficiëntie en gelijkheid (Okun (1975)). In deze redenering komen de overdrachtsuitgaven voor de sociale zekerheid in een 'lekke emmer'

terecht omdat het welvaartsverlies van **degenen** die de sociale zekerheidspremies betalen groter is dan de welvaartswinst van **degenen** die een beroep op deze voorzieningen doen. Het lek in de emmer wordt veroorzaakt doordat premies en belastingen de efficiënte allocatie verstoren en de prikkel tot het verrichten van betaald werk verminderen. Anderzijds wordt er juist op gewezen dat de sociale voorzieningen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de welvaart. De lekke emmer van **Okun** gaat, volgens deze redenering, uit van een perfecte wereld met volledige informatie en goed werkende markten. De werkelijkheid is echter anders. In onze 'second best' wereld kan een herverdeling wel degelijk een welvaartsvoordeel opleveren.

Meer in het bijzonder wordt daarbij de 'irrigatiefunctie' van de sociale zekerheid als alternatief voor de lekke emmer van **Okun** benadrukt (Korpi (1985), Den Butter en **Kock** (1998)). Volgens deze theorie bestaat er mogelijk juist een positief verband tussen sociale voorzieningen en economische prestaties aangezien het ontbreken van sociale voorzieningen een goede dynamiek in de economie in de weg kan staan. Door een aantal structurele, mondiale economische ontwikkelingen zal het belang van de irrigatiefunctie naar verwachting toenemen. Sterkere internationale concurrentie, groeiende dynamiek en fundamentele technologische veranderingen leiden naar verwachting tot meer baanonzekerheid, baanwisselingen en arbeidsmarktdynamiek. Mede dankzij de sociale zekerheid zullen werknemers niet krampachtig hun oude baan willen behouden wanneer deze onproductief geworden is en worden de processen van baanvernietiging en daarmee ook baancreatie niet onnodig afgeremd. Tijdelijke werkloosheid is bij deze baanwisselingen onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk gezien het welvaartsvoordeel dat het door technologische vernieuwing en preferentieverschuivingen **geïnitieerde** proces van structurele verandering oplevert.

Vanuit dit perspectief is het interessant om na te gaan welke gevolgen spaarfondsen hebben voor de 'irrigatie functie' van de sociale zekerheid en daarmee voor de dynamiek op de arbeidsmarkt. Dit kan als een aanvulling op de bovenstaande toetsing op basis van het beoordelingskader worden gezien. Voor een dergelijke analyse is het nodig om de stromen op de arbeidsmarkt in beschouwing te nemen. Volgens deze stromenbenadering van de arbeidsmarkt wordt de verandering van de werkgelegenheid gezien als de resultante van **baancreatie** en **baanvernietiging**. Sommige werknemers van wie de baan vernietigd wordt zullen werkloos raken en daardoor een beroep op de sociale voorzieningen moeten doen, terwijl anderen wellicht de bui al hebben zien hangen en op tijd een nieuwe baan hebben gevonden. De vacatures voor de nieuw gecreëerde banen zullen gedeeltelijk door werklozen worden vervuld, maar ook non-participanten (b.v. schoolverlaters en herintreders **op** de arbeidsmarkt) en **degenen** die van baan wisselen zullen een deel van de vacatures vervullen. Aldus bestaat er een verband tussen baanvernietiging en instroom in de werkloosheid maar identiek zijn beide stromen niet. Hetzelfde geldt voor de baancreatie en de uitstroom uit de werkloosheid.

Invoeren van spaarfondsen zal gevolgen hebben voor de stromen op de arbeidsmarkt en daarmee via deze weg ook voor de arbeidsparticipatie. Ontslagen werknemers zullen eerder een baan aanvaarden omdat de kosten van hun werkloosheidsuitkering direct ten lasten komen van hun spaarfondsen. Als werknemers gedwongen ontslag zien aankomen zullen ze, meer dan met **het bestaande systeem van sociale zekerheid, een prikkel hebben om op zoek te gaan naar ander werk. Spaarfondsen beperkt dus de instroom in de werkloosheid en het bevordert de uitstroom. Dat is positief, mist de snellere uitstroom niet ten kosten gaat van de kwaliteit van de 'match'**. De snellere uitstroom kan te koste gaan van een efficiënte macro-economische allocatie als de werkloze, onder druk van een afnemend spaarfondsensaldo een baan aanvaart met een lagere productiviteit dan mogelijk was geweest als hij wat langer had gezocht. Hetzelfde geldt als werknemers voor wie ontslag dreigt eerder een andere baan aanvaarden, terwijl met langer zoeken, desnoods gedurende een periode van werkloosheid, een productievere baan met een hoger loon wellicht mogelijk was geweest. Het systeem van spaarfondsen kan de

‘irrigatiefunctie’ van de sociale zekerheid ook frustreren indien werknemers vasthouden aan inefficiënte banen of te snel van baan wisselen om op die manier **opnames** van hun spaarfonds uit te sparen. Dit beperkt de dynamiek op de arbeidsmarkt. Een lagere dan optimale dynamiek kan ten koste gaan van het proces van structurele aanpassing op de arbeidsmarkt.

Zoals gezegd zullen werknemers die ontslagen zijn harder zoeken naar ander werk en een aangeboden baan eerder aanvaarden omdat een langdurig verblijf in de werkloosheid ten koste gaat het vermogen op hun spaarfonds. Werklozen kunnen echter ook afzien van hun aanspraak op een uitkering om op die manier hun spaarfonds op peil te houden. Hoewel ze nog steeds naar werk kunnen zoeken, worden ze dan non-participant. Net als in de huidige situatie kunnen ze dan in hun inkomen voorzien door bij een partner of familie te gaan wonen. Een dergelijke verschuiving van stromen op de arbeidsmarkt hoeft evenwel niet nadelig te zijn voor het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt.

Ontslagen werknemers kunnen er ook voor kiezen geen uitkering aan te vragen en (tijdelijk) in hun inkomen te voorzien door zwart werk te verrichten zodat ze niet hoeven in te teren op hun spaarfonds. In dit opzicht wordt zwart werken aantrekkelijker met een systeem van spaarfonds. Daar staat tegenover dat zwartwerkers niet in staat zullen zijn hun spaarfonds aan te vullen. Bovendien wordt zwart werken minder aantrekkelijk naarmate de belastingtarieven en verplichte stortingen in het spaarfonds verminderen als gevolg van inderdieneffecten.

Behalve door ontslag vindt uitstroom uit de werkgelegenheid plaats doordat mensen zelf hun baan opzeggen. In de meeste gevallen kan dan geen aanspraak worden gemaakt op een uitkering. Met een systeem van spaarfonds zal het minder voorkomen dat werknemers kiezen voor een periode van vrijwillige werkloosheid om op zoek te gaan naar een andere baan. De kosten van een eventuele uitkering dragen ze zelf. Bovendien geldt in alle gevallen dat de kosten van vrije tijd (niet werken) hoger zijn omdat door te werken stortingen in de spaarfonds gemist worden. Werknemers zullen meer nog dan voorheen vanuit de huidige baan op zoek gaan naar ander werk.

Aan de andere kant wordt het aantrekkelijker voor werknemers om zich een tijdje, geheel of gedeeltelijk terug te trekken van de arbeidsmarkt om zich door middel van scholing of cursussen voor te bereiden op een andere baan. Dit wordt bevorderd doordat het spaarfonds tegoe gebruikt kan worden om de om- of bijscholing te financieren, mits het tegoe groot genoeg is. Ook kunnen de spaarfonds geïntegreerd worden met een aantal andere arbeidsvoorwaarden die recent in opkomst zijn. Een overschot op het spaarfonds kan de werknemer bijvoorbeeld gebruiken om een ‘sabbatical leave’ te financieren of voor extra ouderschap- of zorgverlof.

Concluderend kan gesteld worden dat de spaarfonds, en zeker een gedeeltelijke en geleidelijke invoering, bij toetsing aan het beoordelingskader voor geschiktheid van regelingen van de sociale zekerheid goed uit de bus komen. De prijs is een verlies aan risicosolidariteit. Bij aanpassing van het idee aan de Nederlandse situatie dient hiermee terdege rekening te worden gehouden. Vanuit het perspectief van de stromenbenadering van de arbeidsmarkt waar de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid benadrukt wordt, lijken de voordelen en nadelen van dit systeem tegen elkaar op te wegen, wellicht met een geringe doorslag van de weegschaal naar de voordelen.

Alternatief 1: trapsgewijze WW

Hoe valt nu de vergelijking uit tussen spaarfondsen en andere hervormingsvoorstellen voor het systeem van sociale zekerheid? De uitstroom uit de werkloosheid kan vergroot worden door de werknemer een direct financieel belang te geven bij het verkorten van de werkloosheidsduur. Dat kan door spaarfondsen, maar een andere mogelijkheid is de uitkering te laten dalen naarmate de tijd verstrijkt. In de meeste landen gebeurt dat abrupt zodra de het recht op een werkloosheidsuitkering is verlopen en de werkloze terugvalt op bijstandsniveau. In Nederland gebeurt dat na een periode variërend van zes maanden tot vijf jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden. Uit onderzoek van Van den Berg (1990) blijkt dat de uitstroom kans dan sterk toeneemt. Het verkorten van de uitkeringsduur in de **WW**, bijvoorbeeld door de verlenging van de loongerelateerd uitkering te beperken tot 2 jaar, kan een positief effect op de uitstroomkansen hebben omdat werknemers eerder terugvallen op de veel lagere bijstandsuitkering. Het verkorten van de uitkeringsduur is op dit moment politiek geen reële optie, evenmin als het verlagen van de uitkeringen. Daarom gaan we niet verder op deze mogelijkheid in. Een optie die wellicht wel reëel is, betreft de zogenaamde trapsgewijze **WW**. De uitkeringsduur blijft dan gelijk, maar de hoogte van de **uitering** wordt in stapjes afgebouwd naarmate de werknemer langer werkloos is. In Frankrijk heeft men een dergelijk systeem van werkloosheidsuitkeringen.

Een mogelijke Nederlandse variant is dat de loongerelateerde uitkering gedurende de eerste twee maanden recht geeft op 85 procent van het dagloon, na twee maanden 75 procent en na vier maanden 65 procent. Als de loongerelateerde uitkering verlengd wordt kan deze nog verder worden afgebouwd tot bijvoorbeeld 55 procent van het laatst verdiende loon. De eisen m.b.t. het arbeidsverleden zouden ongewijzigd blijven zodat er aan de rijkwijdte en **toegankelijkheid** van de **WW** niets verandert. Dat kan zo gedaan worden dat de totale waarde van de uitkering, gegeven de uitkeringsduur, gelijk blijft ten opzichte van de huidige situatie.

Het directe effect van een trapsgewijze verlaging van de **WW** uitkering valt in twee delen uiteen. Ten eerste valt te verwachten dat de trapsgewijze verlaging er toe zal leiden dat de werkloze harder naar een baan zal zoeken. Het tweede effect heeft te maken met de kans dat een werkzoekende een aangeboden baan accepteert. Een trapsgewijze verlaging van de **WW** uitkering zal een dito verlaging van het reserveringsloon van de werkzoekende met zich meebrengen. Beide mechanismen, de hogere zoekintensiteit en de grotere acceptatie kans van een baan, hebben een positief effect op de uitstroomkansen uit de **WW**. De verwachting is dat de gemiddelde verblijfsduur in de **WW** afneemt. Op lange termijn is er ook een positief effect te verwachten op de werking van de arbeidsmarkt. Een kortere verblijfsduur in de **WW** zal er voor zorgen dat minder **WW-ers** in de bijstand terechtkomen. In de bijstand zijn de prikkels voor de meeste werkzoekenden en het stigma effect vanuit de werkgever slechter dan in de **WW** zodat uitstroom uit de bijstand moeilijker is. Hoe minder **WW-ers** in de bijstand komen hoe beter dat is voor het functioneren van de arbeidsmarkt.

In het begin van de werkloosheid heeft de werkzoekende nog een sterke band met de sector of zelfs het bedrijf waar hij voorheen werkte. Zijn kansen op het vinden van een baan zijn dan het beste omdat zijn netwerk nog intact is. Er is binding met de sector en de kwalificaties zijn nog voldoende aanwezig om zonder bijscholing in de sector aan de slag te komen. Deze overwegingen verminderen de schadelijke effecten van een relatief hoge uitkering (en derhalve hoog reserveringsloon) in het begin van de werkloosheidsperiode. Voorwaarde is wel dat de uitkering niet te hoog is en dat daarna de uitkering voldoende daalt om een sterke uitstroomprikkel te geven.

Een trapsgewijze WW geeft werklozen een sterkere prikkel om werk te zoeken en te accepteren. Echter, de negatieve externe effecten van werkloosheid zullen zij nog steeds niet internaliseren omdat ze zelf niet opdraaien voor de kosten van de uitkering.

Alternatief 2: experience rating

Een vaak geopperd alternatief voor hervorming van de sociale zekerheid is het invoeren van 'experience rating' in de sociale verzekeringen. Experience rating heeft tot doel de negatieve externe effecten van sociale zekerheid te beperken door de kosten van de uitkering geheel of gedeeltelijk door te berekenen aan de veroorzaker van de 'schade' of degene die geacht wordt deze te kunnen beïnvloeden.

Er zijn twee vormen van experience rating: premie differentiatie en loondoorbetaling. Bij premiedifferentiatie hangt de premie geheel of gedeeltelijk af van de schade die in het verleden geclaimd is, in casu het aantal werkloosheidsuitkeringen van ex-werknemers, en de in het verleden betaalde premies. Hoe groter het aantal ontslagen of arbeidsongeschikte werknemers, hoe hoger de premie voor de werkgever. De werkgever krijgt op die manier een prikkel om de instroom in de sociale zekerheid te beperken (Topel (1983)). Nederland kent in de WW geen experience rating, in de WAO is experience rating op 1 januari 1998 ingevoerd. In de Verenigde Staten bestaat wel een gedeeltelijke experience rating voor de werkloosheidsverzekering¹⁰.

Bij werkloosheidsverzekeringen ontstaan de nadelige sociale en economische effecten van ontslag echter niet in de eerste plaats doordat een werknemer ontslagen wordt, maar omdat een deel van de ontslagen werknemers niet snel een andere baan vindt. Experience rating in de vorm van premiedifferentiatie zorgt voor een lagere instroom in de werkloosheid maar heeft geen positieve invloed op de uitstroom uit de werkloosheid. Een werkgever die personeel ontslaat wordt gestraft met een hogere premie, ook als de ontslagen werknemer weer snel een baan vindt. Een prikkel om werknemers weer snel aan een baan te helpen ontbreekt.

Deze prikkel is wel aanwezig als de werkgever verplicht is gedurende een bepaalde periode de uitkering geheel of gedeeltelijk te betalen. In feite komt dit neer op een gedeeltelijke loondoorbetaling na ontslag, analoog aan de loondoorbetaling bij ziekte¹¹. Dit systeem komt in Japan voor. Werkgevers krijgen nu een prikkel om ontslagen werknemers elders onder te brengen, hetzij in de eigen onderneming hetzij via een arbeidsbemiddelaar elders op de arbeidsmarkt. In grote bedrijven met veel vestigingen en een gedifferentieerd product zal dit makkelijker zijn dan in kleine ondernemingen.

Afhankelijk van de prijselasticiteit zijn ondernemers in staat de kosten van experience rating door te berken in de productprijzen. Als de prijselasticiteit hoog is, is doorberekenen niet mogelijk en gaan de hogere ontslagkosten ten kosten van de winstgevendheid. Het ligt voor de hand dat vooral de kosten in seizoengevoelige bedrijven zoals de bouw, horeca en de agrarische sector hierdoor zullen stijgen. Hoewel dit de kansen van langdurig werklozen nog verder verkleint omdat ze vaak werk vinden in deze sectoren, zegt dit niets over de economische

¹⁰ Het ministerie van Economisch Zaken merkt in haar Concurrentietoets 2000 op dat Nederlandse ondernemingen al een prikkel hebben om de instroom in de WW te beperken, omdat aan de ontslagprocedures via het arbeidsbureau en de kantonrechter kosten verbonden zijn. De kosten van premiedifferentiatie in de VS en de ontslagkosten in Nederland zouden vergelijkbaar zijn.

¹¹ Op 1 maart 1996 is de Ziektewet in Nederland geprivatiseerd. Sinds die datum zijn werkgevers verplicht ten minsten 70 procent van het loon van een zieke werknemer door te betalen gedurende de eerste 52 weken.

efficiency. Experience rating kan een verandering van de sectorstructuur te weeg brengen die per saldo economisch gunstig is, hoewel ze ten koste gaat van de werkgelegenheid in de genoemde sectoren.

Bezien vanuit het toetsingskader is experience rating een vorm van generiek beleid bedoeld om te zorgen dat werkgevers de maatschappelijke kosten van ontslag internaliseren. Bij premiedifferentiatie treedt een '**dead weight loss**' op omdat ook voor werknemers die snel weer een baan vinden, door de werkgever extra premie moet worden betaald. Experience rating zal de instroom verminderen en daarmee de poortwachtersfunctie ontlasten. Bij premiedifferentiatie is er echter nauwelijks sprake van een extra stimulans op herintreding. Die stimulans is er wel als de werkgever het loon van een ontslagen werknemer moet doorbetalen.

Experience rating kan in beide gevallen, premiedifferentiatie en loondoorbetaling, de baancreatie en het proces van structurele aanpassing in de economie belemmeren. Hier geldt namelijk dat de hogere ontslagkosten die bij beide vormen van experience rating optreden, een negatief effect hebben op de baancreatie. Het feit dat werkgevers de hogere ontslagkosten mee zullen wegen in hun afweging om nieuwe werknemers aan te trekken, heeft ook een negatief effect op de werkgelegenheid. Dit geldt des te sterker voor laag productieve banen, waardoor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt extra getroffen worden (zie Gautier (1997)). Werkgevers zullen voor een deel van hun personeel de extra ontslagkosten vermijden door ze een tijdelijk contract aan te bieden, uitzendkrachten in dienst te nemen of de door de productie naar het buitenland te verplaatsen.

Tenslotte grijpt experience rating vooral aan op het punt van de instroom in de werkloosheid. Zoals we in de inleiding zagen, is echter de geringe **uitstroom** een veel groter probleem in Nederland. Een hervorming die wel primair gericht is op het verhogen van de uitstroom is de trapsgewijze **WW**.

Alternatief 3: experience rating en spaarfonds gecombineerd

Spaarfonds kunnen gecombineerd worden met experience rating. Als experience rating de vorm krijgt van premiedifferentiatie en de werkgever dus meebetaalt aan het spaarfonds van de werknemer, dan kan volstaan worden met een minder groot spaarfonds voor de werknemer en hoeft deze minder of minder lang stortingen te doen.

Feldstein en **Altman** (1998) merken op dat bij invoering van spaarfonds het effect van experience rating verloren gaat. Deze conclusie behoeft nuancering. Als we uitgaan van een systeem met spaarfonds verandert de introductie van experience rating in de vorm van premiedifferentiatie niets aan de uitstroomprikkels die werknemers krijgen, ongedacht de huidige of verwachte omvang van hun saldo. Als we ervan uitgaan dat werkgevers een bijdrage aan de spaarfonds van werknemers leveren, zoals ze nu een deel van de **WW-premie** voor hun rekening nemen, krijgen ze een grotere prikkel om de instroom te beperken. De extra instroom verlagende werking zal echter beperkt zijn voor zover het werknemers met een positief saldo betreft, omdat deze zelf al een prikkel hebben om werkloosheid te vermijden. Werknemers met een negatief saldo, **die** verwachten dat **tot** hun pensioen te houden, hebben zelf echter geen prikkel om instroom in de werkloosheid te voorkomen. Hetzelfde geldt voor werknemers met een positief saldo die bij hun pensionering een negatief saldo verwachten of voor werknemers die hun spaarfonds willen misbruiken om tijdelijk niet te werken. Experience rating gecombineerd met spaarfonds zou voor werkgevers ten aanzien van deze groep

werknemers dezelfde instroom beperkende prikkels genereren als onder collectieve werkloosheidsverzekeringen.

Gecompliceerde ligt het als experience rating de vorm krijgt van een plicht voor de werkgever om voor een bepaalde periode de uitkering van de werknemer te betalen, zoals dat in Nederland nu het geval is met de Zietewet. Net als bij premiedifferentiatie wordt de werkgever ertoe aangezet de instroom in de sociale zekerheid te beperken. Voor werknemers met een negatief saldo of een verwacht negatief eindsaldo verandert er niets, omdat het voor hen niets uitmaakt of de werkgever of de overheid hun uitkering zal betalen. Werknemers met een positief saldo worden echter minder geprikkeld om instroom in de sociale zekerheid te voorkomen. Afhankelijk van de lengte van de periode waarin de werkgever de uitkering betaald zal er ook een negatief effect zijn op de uitstroomprikkel voor de werknemer. Tegenover deze negatieve prikkels staat echter een positief effect indien werknemers een groter positief saldo opbouwen omdat de uitkering gedurende iedere periode van werkloosheid deels voor rekening van de werkgever komt (Feldstein en Altman (1998)). Indien deze vorm van experience rating ertoe leidt dat minder werknemers met een negatief saldo te maken krijgen, dan heeft dit een positief effect op de gemiddelde uitstroom uit de sociale zekerheid. Hoe deze mechanismen per saldo uitwerken is een empirische vraag die hier niet kan worden beantwoord.

Uit onze analyse van alternatieven valt af te leiden dat experience rating zowel wat betreft het toetsingskader als wat betreft de gevolgen vanuit het perspectief van de stromenbenadering minder goed voldoet dan de spaarfondsen. Ten aanzien van de trapsgewijze verlaging van de **WW** is het onderscheid minder groot. Wel blijft het nadeel dat de risicosolidariteit bij de spaarfondsen sterker afneemt ten opzichte van de huidige inrichting van de sociale zekerheid dan bij de twee andere alternatieven. Al met al mag verwacht worden dat een combinatie van spaarfondsen met experience rating in de vorm van premiedifferentiatie of in de vorm van een door de werkgever voor een korte periode betaalde uitkering, een sterkere beperking van de instroom in de werkloosheid zal bewerkstelligen dan invoering van één van beide institutionele veranderingen. Dit doet echter niets af aan de genoemde nadelen van experience rating.

Arbeidsongeschiktheid

De hier gepresenteerde ideeën over spaarfondsen hebben betrekking op het werkloosheidsrisico. Het is echter ook denkbaar spaarfondsen te gebruiken voor andere sociale risico's, zoals bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid (zie Orsag en Snower (1997b)). We werken deze mogelijkheid hier niet uit, maar beperken ons tot een paar opmerkingen. Omdat de **WAO**-premie volledig betaald wordt door de werkgever, zou invoering van spaarfondsen een aanzienlijke wijziging van de samenstelling van de loonsom van de werkgever betekenen. Werknemers zullen via hogere bruto lonen gecompenseerd worden voor de stortingen die zij in hun **WAO**-spaarfonds zouden moeten doen. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten geldt hetzelfde als voor werklozen. Zij zullen eerder een baan aanvaarden omdat de kosten van de gedeeltelijke werkloosheidsuitkering door henzelf gedragen worden. Spaarfondsen hebben ook gevolgen voor het substitutie mechanisme tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Uit onderzoek is bekend dat een deel van de **WAO**'ers feitelijk werkloos is (zie Aarts en De Jong (1992) voor een overzicht)). Aangezien arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen veelal gunstiger zijn dan werkloosheidsvoorzieningen is het in het huidige systeem aantrekkelijk voor werklozen om een beroep te doen op de arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen. Omdat keuringen nooit perfect zijn, is enige substitutie tussen **WW/Bijstand** en **WAO** onvermijdelijk. De poortwachtersfunctie is daarom essentieel. Als de sociale zekerheid, inclusief het

arbeidsongeschiktheidsrisico, echter gebaseerd is op spaarfonds komen de kosten van de hogere arbeidsongeschiktheidsuitkering voor rekening van de werknemers. Daardoor kan de substitutie tussen werkloosheid en arbeidongeschiktheid verminderen. Voor het functioneren van de arbeidsmarkt heeft dit het voordeel dat het werkloosheidscijfer niet langer kunstmatig laag gehouden wordt waardoor de arbeidsmarkt verkeerde signalen afgeeft en de lonen meer zouden kunnen stijgen dan economisch verantwoord ¹⁵.

4. Macro economische aspecten van spaarfondsen

Tot nu toe hebben we spaarfondsen vooral belicht vanuit het perspectief van werknemers, werkgevers en het functioneren van de arbeidsmarkt. Er zijn echter ook diverse macro- en meso-economische aspecten verbonden aan het idee.

Macro economie en kapitaalmarkt

Op het gebied van sociale zekerheid raken het publieke en private domein de laatste jaren steeds meer vervlochten. De globalisering van de economie en de financiële markten en het ontstaan van nieuwe financiële instrumenten is hier debet aan. In eerste instantie leek dit proces alleen betrekking te hebben op pensioenen, maar via spaarfondsen kunnen kapitaalmarkten een toenemende rol spelen bij het egaliseren van consumptieve bestedingen van mensen gedurende hun leven en op die manier werknemers verzekeren tegen werkloosheid (Bovenberg (1999)).

Anderzijds heeft de introductie van spaarfondsen een aantal gevolgen voor de kapitaalmarkt en het functioneren van de economie op macro niveau. Overschotten op de spaarfondsen mogen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden overgeheveld naar het pensioen van de werknemer. Hierdoor zullen, afgezien van fiscale complicaties en preferenties van werknemers, de vrijwillige pensioenbesparingen afnemen. Daar staat tegenover dat bij spaarfondsen met kapitaaldekking de besparingen zullen toenemen.

Invoering van spaarfondsen heeft ook gevolgen voor de rijksbegroting. De saldi van de sociale fondsen vormen onderdeel van het EMU-tekort van het rijk. Mede omdat de sociale fondsen de laatste jaren een overschot vertonen heeft Nederland het EMU-tekort kunnen terugdringen. Als de collectieve sociale zekerheid wordt omgezet in een systeem met individuele spaarrekeningen leidt dit, ceteris **paribus**, tot een verhoging van het EMU-tekort omdat de besparingen op deze rekeningen niet worden meegerekend.

De effecten van spaarfondsen hangen af van de verwachtingen van mensen. Verwachtingen ten aanzien van het uiteindelijke saldo bepalen of individuen op een bepaald moment een prikkel voelen om werkloosheid te vermijden of de duur ervan te bekorten. Die verwachtingen hangen niet alleen af van de inschatting die het individu maakt van zijn eigen arbeidsmarktkenmerken, maar ze worden ook bepaald door macro-economische, **sectorale** en regionale arbeidsmarktomstandigheden. De meeste voorstellen voor spaarfondsen gaan ervan uit dat de bestaande regels voor de hoogte van de uitkering in stand blijven. De vraag is wat er zou gebeuren als werknemers zelf de hoogte van hun uitkering mogen bepalen. Verwachtingen van werknemers ten aanzien van hun werkloosheidsduur zullen dan een rol gaan spelen. Afhankelijk van de preferenties van de betrokkenen ligt het voor de hand dat de gekozen uitkering lager zal zijn als de verwachte uitkeringsduur langer is. Hoewel deze mogelijkheid vanuit het perspectief van de individuele werkloze aantrekkelijk lijkt zijn er macro-economische risico's aanverbonden. De verwachtingen van werklozen zullen namelijk gecorreleerd zijn, waardoor de macro-economische **stabilisatiefunctie** van werkloosheidsvoorzieningen in de vorm van het opvangen van vraaguitlet, in gevaar komt. Het is mogelijk dat de werkloosheidsvoorziening procyclisch gaat werken als werknemers zelf de hoogte van hun uitkering mogen vaststellen.

Kapitaaldekking versus omslagstelsel

De overgang van het huidige sociale zekerheidssysteem naar een systeem van individuele spaarfonds brengt hoge kosten met zich mee. In de beginfase moet namelijk eerst voldoende kapitaal worden opgebouwd voordat **opnames** van de spaarfonds mogelijk zijn. Orszag en Snower (1997a) lossen dit op door het systeem van spaarfonds in het begin te behandelen als een **pay-as-you-go** systeem en pas later over te gaan naar een systeem met volledige kapitaaldekking. Vertaald naar de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat het pensioenvermogen van werknemers gebruikt wordt om gedurende hun werkzame leven **opnames** uit hun spaarfonds te financieren. Feldstein en **Altman** (1998) suggereren dat in de overgangsfase spaarfonds en de bestaande werkloosheidsverzekeringen simpelweg naast elkaar moeten blijven bestaan.

Als de overgangsproblemen naar spaarfonds met kapitaaldekking te groot zijn, kan het systeem van spaarfonds ook worden ingevoerd op basis van een omslagstelsel (zie Orszag en Snower (1997b)). Zowel bij kapitaaldekking als bij een omslagstelsel doen werknemers storting in en onttrekken ze geld aan een individueel spaarfonds, maar bij een omslagstelsel kan een deel van het vermogen door de overheid gebruikt worden om op enig moment de uitkeringen van andere werknemers te financieren. Bij kapitaaldekking heeft de individuele **werknemer** meer mogelijkheden om te bepalen bij welke vermogensbeheerder hij zijn spaarfonds zal onderbrengen. Het is mogelijk de storting zo vast te stellen dat de totale netto contante waarde van de storting en **opnames** voor een bepaalde generatie gelijk zijn aan de huidige situatie. Voor individuele werknemers geldt dat niet omdat er kruissubsidie plaats vindt van werknemers met een hoog werkloosheidsrisico naar werknemers met een laag werkloosheidsrisico.

Economische structuur

De gedragsreacties die spaarfonds uitlokken kunnen de macro-economische structuur van de economie beïnvloeden. Als werknemers zelf de kosten van werkloosheid moeten dragen bestaat de mogelijkheid dat werknemers op voorhand sectoren met een hoge ontslagkans zullen mijden, bijvoorbeeld conjunctuurgevoelige- of seizoengevoelige sectoren. Om toch voldoende werknemers aan te kunnen trekken of te behouden moeten werkgevers in deze sectoren hogere lonen bieden. Als werknemers de kosten van mogelijke toekomstige werkloosheid zelf moeten dragen, zullen ze hier tijdens loononderhandelingen een opslag voor vragen ten opzichte van de situatie met een collectieve werkloosheidsverzekering (Feldstein en **Altman** (1998)). Dit mechanisme speelt een grotere rol naarmate de kans op werkloosheid in een onderneming groter is. Bij spaarfonds hebben ondernemingen in sectoren met een grotere kans op werkloosheid hogere loonkosten, waardoor de productie in die ondernemingen duurder wordt, de vraag naar hun producten afneemt en hun aandeel in het nationaal product kleiner zal zijn dan in een situatie met een collectieve werkloosheidsverzekering. Hierdoor kan er een verschuiving in economische activiteiten optreden en verandert de economische structuur. Invoering van spaarfonds leidt tot een wijziging van de productiestructuur ten gunste van ondernemingen met een laag werkloosheidsrisico en dit verlaagt de gemiddelde werkloosheid. Ondanks dit positieve effect valt op voorhand niet te zeggen of de verschuiving per saldo economisch voordeel oplevert, want dat hangt mede af van de productiviteit en de winstgevendheid in de verschillende sectoren.

5. Concluderende overwegingen

In dit artikel bespreken we de voor- en nadelen van voorstellen tot uitbreiding van het systeem van sociale zekerheidsvoorzieningen met individuele spaarfondsen. Van belang zijn daarbij de gevolgen voor arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. De belangrijkste motivatie om te zoeken naar institutionele hervormingen voor de collectieve werkloosheidsverzekeringen is dat die de prikkels verstoren en op die manier macro-economische inefficiëntie veroorzaken in de vorm van te hoge werkloosheid, een groot aandeel langdurig werklozen en een grote mate van inactiviteit.

Uit de analyse blijkt dat de spaarfondsen naar verwachting via een aantal mechanismen tot lagere werkloosheid leiden. Spaarfondsen verminderen de inefficiënties die het gevolg zijn van collectieve werkloosheidsverzekeringen doordat werknemers in hun gedrag rekening houden met de kosten van werkloosheidsverzekeringen. De zoekintensiteit en de acceptatiekans van werklozen nemen toe, waardoor de gemiddelde werkloosheidsduur zal dalen. Hoewel spaarfondsen in de eerste plaats de uitstroom uit de werkloosheid zullen bevorderen, mag ook verwacht worden dat er een matigende invloed op de instroom van uit gaat. Werkloosheid en vrije tijd worden duurder en werken wordt aantrekkelijker, zodat de arbeidsparticipatie zal toenemen, zowel in uren als in personen.

Tegenover deze voordelen staat het nadeel dat werknemers een inefficiënte baan kunnen accepteren om niet op hun spaarfonds in te treden of omdat ze om diezelfde reden aan een oude, minder productieve baan, vasthouden. Dit is slecht voor een efficiënte macro-economische allocatie en belemmert het proces van structurele verandering. Hier staat tegenover dat spaarfondsen werknemers in staat stelt zelf te investeren in het op peil houden en uitbreiden van hun menselijk kapitaal. Bij een systeem van spaarfondsen wordt de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid uitgebreid met actief arbeidsmarktbeleid.

Spaarfondsen leiden kortom tot betere prikkels en daardoor tot een hoger ex ante nut. Hier staat echter tegenover dat ex post de ongelijkheid kan toenemen tussen werknemers met een hoge en een lage kans op (langdurige) werkloosheid. Een flink deel van de risicosolidariteit, die nu in ons systeem van sociale zekerheid ingebakken zit, vervalt. Deze risicosolidariteit impliceert het gevaar van moral hazard en dit kan alleen bestreden worden door de groep verzekerden op te splitsen in kleinere groepen met verschillende risico's en bijbehorende premies. Een middel om dat te doen is premiedifferentiatie: de premie hangt dan af van het claimedrag in het verleden. Een dergelijke vorm van experience rating is recent in de WAO ingevoerd regelmatig worden er voorstellen gedaan voor experience rating in de WW. Een andere mogelijkheid om moral hazard te bestrijden is om verzekerden de mogelijkheid te geven uit de collectieve verzekering te stappen en het risico van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of werkloosheid bij een private verzekeraar onder te brengen. Via deze 'opting out' mogelijkheid wordt er een vorm van concurrentie in de sociale verzekeringen gebracht. De keerzijde hiervan is dat hierdoor het probleem van averechtse selectie ontstaat. Verzekeraars zullen proberen de verzekerden met de minste risico's te selecteren. Aldus blijkt moral hazard en de negatieve externe effecten die een collectieve regeling met zich meebrengt alleen op te lossen door verlaging van de risicosolidariteit. Er bestaat geen uitweg uit deze **afruïl** tussen efficiency en gelijkheid. De **afruïl** tussen moral hazard en averechtse selectie vormt de fundamentele **afruïl** in ieder systeem van sociale verzekeringen (Bovenberg (1999)).

Bij spaarfondsen lijkt de **afruïl** tussen moral hazard en averechtse selectie omzeild te worden omdat er feitelijk geen sprake is van een verzekering. Iedere werknemer draagt zijn eigen risico

door te sparen voor de eigen uitkering in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Risico's kunnen dus niet afgewenteld worden zodat averechtse selectie is niet aan de orde is.

Toch komt ook in een systeem van individuele spaarfonds de **afruil** tussen **moral** hazard en averechtse selectie om de hoek kijken omdat werknemers met een negatief saldo hun schuld kwijtgescholden krijgen als zij met pensioen gaan. Bovendien lijkt het raadzaam mensen die vroeg in hun werkzame leven een groot negatief saldo opbouwen, tijdelijk een bijstandsuitkering te geven die niet ten laste komt van hun spaarfonds omdat ze anders in een situatie verzeild raken waar ze niet meer uit komen. Voor deze groepen en voor mensen die verwachten dat ze op het moment van pensionering een negatief saldo zullen hebben loont het moral hazard gedrag te vertonen. De poortwachtersfunctie van de sociale verzekeringen, die bepaalt of mensen recht hebben op een uitkering, blijft daarom noodzakelijk. Verzekerden zullen echter een deel van de informatie over verborgen karakteristieken, zoals bijvoorbeeld hun gezondheid of hun arbeidsmarktpositie, prijsgeven omdat de kosten van een ten onrechte geclaimde uitkering voor hun eigen rekening komen zolang er kans is op een positief eindsaldo. De poortwachter kan van deze informatie gebruik maken, zodat te verwachten valt dat moral hazard gedrag makkelijker te bestrijden is.

De doelstellingen van het stelsel van sociale zekerheid zijn in twee hoofddoelen in te delen. Het eerste hoofddoel is het bieden van inkomensbescherming zodra bepaalde schade optreedt, zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het tweede hoofddoel is het bevorderen van de arbeidsparticipatie, door de instroom in de sociale zekerheid te beperken en door reïntegratie. Deze twee hoofddoelen staan soms op gespannen voet met elkaar. Spaarfonds voor werkloosheid bieden in principe de mogelijkheid het tweede doel dichterbij te brengen onder de voorwaarde dat er met betrekking tot het eerste doel niets verandert. Ondanks een aantal intrinsieke nadelen, zoals de verminderde risicosolidariteit, is het idee van individuele spaarfonds voor sociale zekerheidsuitgaven een interessante mogelijkheid om de averechtse effecten van het collectieve sociale zekerheidsstelsel tegen te gaan. Het grijpt direct aan op de grote problemen van de Nederlandse arbeidsmarkt, namelijk de geringe uitstroom uit de werkloosheid en de grote verborgen inactiviteit. Een belangrijk voordeel is tenslotte dat het systeem zeer geleidelijk en op flexibele wijze kan worden ingevoerd.

Referenties

- Aarts, L.J.M. en Ph. R. de Jong (1992), *Economie aspects of disability behaviour*, Amsterdam: North Holland.
- Alessie, R., H. Bloemen, R.H. van het Kaar en R. Knecht (1999), 'Nieuwe financieringsvormen van de WW', CentER Applied Research.
- Berg, G.J. van den (1990), 'Non-stationarity in job search theory', *Review of Economic Studies*, **57**, 255-277.
- Bovenberg, A.L. (1999), 'On the cutting edge between policy and academia: challenges for (public) economists', NAKE Lezing, 22 oktober 1999.
- Butter, F.A.G. en U. Kock (1998), 'Van sociale zekerheid naar werk: stromen op de arbeidsmarkt', *Economisch Statistische Berichten*, 83,236.238.
- Connolly, C. en A. Munro (1999), *Economics of the public sector*, Prentice Hall.
- Feldstein, M. en D. Altman (1998), 'Unemployment insurance savings accounts', NBER Working paper, 6860.
- Gautier, P. (1997), *The flow approach tot the labor market*, Dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Hazeu, C.A. (1980), 'Het aanbod van collectieve voorzieningen', *Economisch Statistische Berichten*, 65, 16-2 1.
- Korpi, W. (1985), 'Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?', *European Sociological Review*, **1**, 79- 118.
- Lindbeck, A. and D. Snower (1988), *The Insider Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge: MIT Press.
- Ministerie van Economische Zaken (2000), *Toets op het concurrentievermogen 2000*, Den Haag: Sdu.
- Nyfer (1999), *Eén loket voor werk en inkomen: Lessen uit Wisconsin*, Breukelen.
- Okun, A.M. (1975), *Equality and efficiency: The big tradeoff*, Brookings Institution, Washington DC.
- Orszag, J.M. en D. Snower (1997a), 'Expanding the welfare system: a proposal for reform', CEPR Working paper, 1674, te verschijnen in: M.Buti, D. Franco en L. Pench (red.), *The welfare state in Europe - Challenges and reforms*, Edward Elgar.
- Orszag, J.M. en D. Snower (1997b), 'From unemployment benefits to unemployment support accounts', *mimeo*.
- Orszag, J.M., P.R. Orszag, D. Snower en J. E. Stiglitz, (1999), 'The impact of individual accounts: piecemeal vs. comprehensive approaches', paper gepresenteerd op de jaarlijkse Wereldbank conferentie over ontwikkelingseconomie, 29 april 1999.
- Ploeg, R. van der (1996), 'De stelling van', *de Volkskrant*.
- Topel, R.H. (1983), 'On layoffs and unemployment insurance', *American Economic Review*, 73,541.559.
- Wijnbergen, S. van (1996), 'Werknemers kunnen beter voor hun eigen WW sparen', *NRC Handelsblad*, 11 mei 1996.